

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES
CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT LOCAL
EN BELGIQUE ET EN FRANCE

Concours Financier des Pouvoirs Publics et Mode d'Exploitation

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(ÉCONOMIQUE)

Présentée et soutenue le jeudi 6 juin 1912, à 3 heures

PAR

Jacques MARS

Président : M. PERREAU.

Suffragants : { MM. WAHL, professeur.
CAPITANT, professeur.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1912

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ D DROIT

LES
CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT LOCAL
EN BELGIQUE ET EN FRANCE

Concours Financier des Pouvoirs Publics et Mode d'Exploitation

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(ÉCONOMIQUE)

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le jeudi 6 juin 1912, à 3 heures

PAR

Jacques MARS

Président : M. PERREAU.

Suffragants : { MM. WAHL, *professeur.*
CAPITANT, *professeur.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14. RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1912



LES CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT LOCAL EN BELGIQUE ET EN FRANCE

~~~~~

CONCOURS FINANCIER DES POUVOIRS PUBLICS  
ET MODE D'EXPLOITATION

---

## INTRODUCTION (1)

S'il est un point sur lequel sont d'accord tous ceux qui, à un titre quelconque, s'occupent des questions de transports, c'est que, dans la plupart des pays d'Europe, le réseau des chemins de fer d'intérêt général est à peu près

---

(1) Les statistiques établies par le Ministère des Travaux publics répartissent les diverses voies ferrées secondaires d'intérêt local actuellement exploitées en France d'après les classifications suivantes :

Chemins de fer d'intérêt local de la loi de 1865.

Chemins de fer d'intérêt local de la loi de 1880.

Métropolitain, chemins de fer funiculaires ou à crémaillère.

Tramways pour voyageurs et marchandises de toute nature.

Tramways pour voyageurs, bagages et messageries.

Tramways pour voyageurs seulement.

N'ayant en vue, dans cette étude, que l'examen, d'une part, du



# LES CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT LOCAL EN BELGIQUE ET EN FRANCE

~~~~~

CONCOURS FINANCIER DES POUVOIRS PUBLICS
ET MODE D'EXPLOITATION

INTRODUCTION (1)

S'il est un point sur lequel sont d'accord tous ceux qui, à un titre quelconque, s'occupent des questions de transports, c'est que, dans la plupart des pays d'Europe, le réseau des chemins de fer d'intérêt général est à peu près

(1) Les statistiques établies par le Ministère des Travaux publics répartissent les diverses voies ferrées secondaires d'intérêt local actuellement exploitées en France d'après les classifications suivantes :

Chemins de fer d'intérêt local de la loi de 1865.

Chemins de fer d'intérêt local de la loi de 1880.

Métropolitain, chemins de fer funiculaires ou à crémaillère.

Tramways pour voyageurs et marchandises de toute nature.

Tramways pour voyageurs, bagages et messageries.

Tramways pour voyageurs seulement.

N'ayant en vue, dans cette étude, que l'examen, d'une part, du

complètement achevé et ne s'accroît plus que pour des raisons d'ordre stratégique ou pour dédoubler des lignes existantes, dont le trafic est trop intense.

Dans le très remarquable rapport présenté à la Chambre des députés (1), au nom de la Commission des travaux publics, des chemins de fer et des voies de communication sur le projet de loi déposé le 15 juin 1908 par le gouvernement et relatif aux voies ferrées d'intérêt local (2), M. Lebrun, député, a fait ressortir d'une façon très nette la situation de ces voies ferrées d'intérêt général. Le tableau ci-contre, qui forme une annexe de ce rapport (et que nous avons mis à jour jusqu'en 1910), montre, d'une part, que dans la période de 20 années, qui va de 1875 à 1895, le réseau d'intérêt général en exploitation a été porté de 19.746 kilomètres à 36.337 kilomètres, soit une augmentation annuelle de 830 kilomètres. Au

concours financier donné par les Pouvoirs Publics aux voies ferrées d'intérêt local en France et en Belgique et, d'autre part, du mode d'exploitation de ces entreprises, nous n'aurons à nous occuper, en ce qui concerne la France, que des chemins de fer d'intérêt local proprement dits et des tramways pour voyageurs et marchandises. Ces voies ferrées sont, en effet, les seules à qui les lois de 1863 et de 1880 ont donné vocation pour recevoir des subventions de l'Etat, des Départements et des Communes.

Nous laisserons au contraire en dehors de cette étude les trois autres catégories de voies ferrées secondaires auxquelles les Pouvoirs Publics n'allouent aucune subvention, leur mission ne répondant qu'à des besoins purement locaux, et leur exploitation donnant généralement aux capitaux qui les constituent une rémunération suffisante à raison de la densité des populations qu'elles desservent.

(1) *Doc. parl.*, Chambre des députés, annexe n° 2724, 1^{re} séance du 17 juillet 1909 (V. le texte de ce rapport dans *l'Industrie des chemins de fer et des tramways*, numéros de février 1910 et suiv.).

(2) *Doc. parl.*, Chambre des députés, annexe n° 1794, 1^{re} séance du 18 juin 1908.

contraire, dans la période décennale suivante, de 1895 à 1905, l'accroissement annuel moyen des lignes d'intérêt général est tombé à 315 kilomètres (il a passé de 36.337 kilomètres à 39.585 dans la période considérée) ; dans la dernière période quinquennale, de 1906 à 1910, cet accroissement n'est plus que de 160 kilomètres (soit de 39.585 à 40.438) (1).

On voit donc que l'augmentation du réseau général s'est singulièrement ralentie, et M. Aimond, rapporteur du budget des conventions et garanties d'intérêt pour l'exercice 1909 (2), le constatait en ces termes : « Le réseau d'intérêt général n'est donc plus susceptible de prendre dorénavant un grand développement. On n'a d'ailleurs prévu à l'heure actuelle que 2.500 kilomètres de nouvelles voies, dont 1.757 kilomètres étaient en construction au 31 décembre 1907. »

(1) *J. Off.* du 24 janvier 1911

Situation au 31 décembre 1910.

1^o Lignes d'intérêt général :

Longueur exploitée au 31 décembre 1909.	40.230 kilom.
Longueur livrée à l'exploitation en 1910.	208 »
Longueur exploitée au 31 décembre 1910.	40.438 »

Savoir : Réseau de l'Etat :

Ancien réseau.	2.831	
Réseau racheté	6.069	8.900 »
Grands réseaux	29.897	»
Réseaux secondaires	1.313	»
Lignes non concédées.	328	»
Total égal	40.438 kilom.	

Longueur concédée, déclarée d'utilité publique ou classée au 31 décembre 1910. 43.728 kilom.

(2) Rapport sur le projet de loi portant fixation du budget de l'exercice 1909. *Conventions et garanties d'intérêt*, p. 3.

**Situation successive du réseau des Chemins de fer d'Intérêt
général au 31 Décembre de chaque année (1866-1910)**

ANNÉES	En exploitation	En construction ou à construire	Total
1866.....	14.512 km	6.711 km	21.223 km
1867.....	15.690	5.540	21.230
1868.....	16.225	7.667	23.892
1869.....	16.938	7.490	24.428
1870.....	17.440	6.989	24.429
1871.....	17.221	6.402	23.623
1872.....	17.786	6.003	23.789
1873.....	18.518	5.568	24.086
1874.....	19.068	5.271	24.339
1875.....	19.746	9.830	29.576
1876.....	20.300	9.281	29.581
1877.....	20.979	8.672	29.651
1878.....	22.139	8.454	30.593
1879.....	22.756	17.339	40.095
1880.....	23.738	16.593	40.331
1881.....	25.266	15.593	40.859
1882.....	26.327	14.551	40.878
1883.....	28.047	14.288	42.335
1884.....	29.398	12.949	42.347
1885.....	30.491	11.920	42.411
1886.....	31.240	11.303	42.543
1887.....	31.770	10.776	42.546
1888.....	32.652	9.900	42.552
1889.....	33.201	9.483	42.684
1890.....	33.550	9.139	42.689
1891.....	34.437	8.318	42.755
1892.....	35.153	7.837	42.990
1893.....	35.786	7.433	43.219
1894.....	36.249	6.829	43.078
1895.....	36.337	6.705	43.042
1896.....	36.891	6.095	42.986
1897.....	37.140	5.923	43.063
1898.....	37.423	5.665	43.088
1899.....	37.776	5.332	43.108
1900.....	38.044	5.122	43.166
1901.....	38.271	4.958	43.229
1902.....	38.894	4.411	43.305
1903.....	39.098	4.250	43.348
1904.....	39.355	3.915	43.270
1905.....	39.585	3.695	43.280
1906.....	39.761	3.688	43.449
1907.....	40.012	3.564	43.576
1908.....	40.121	3.578	43.699
1909.....	40.230	3.446	43.676
1910.....	40.438	3.290	43.728

D'ailleurs cette situation n'est pas particulière à la France ; si l'on se réfère aux chiffres indiqués par M. de Burlet, Directeur général de la Société Nationale des chemins de fer vicinaux belges, au Congrès international des tramways et chemins de fer d'intérêt local, tenu à Bruxelles en septembre 1910, on peut dresser le tableau suivant, indiquant l'accroissement des réseaux d'intérêt général de divers Etats de l'Europe de 1898 à 1908 :

	en 1898 kil.	en 1908 kil.	Aug ^{te} . kil.	Pourcentage
Grande-Bretagne.	34.720	37.128	2.408	7,» 0/0
Italie	13.650	13.862	212	1.5 0/0
Espagne	11.010	11.385	375	3,4 0/0
Belgique.	4.554	4.624	70	1,5 0/0
Autriche.	16.100	16.804	704	4,4 0/0

L'examen des chiffres de ce tableau suffit à montrer que, dans les principaux pays d'Europe, les réseaux de voies ferrées d'intérêt général paraissent avoir actuellement atteint leur entier développement.

En France, en particulier, on peut dire, comme M. Colson, qu'il n'y a plus de localités non reliées au réseau ferré général dont l'importance justifie la création de lignes établies et exploitées dans les conditions prévues pour les chemins de fer à trafic considérable.

Mais, entre les grandes artères, il existait et il existe encore des étendues de pays, plus ou moins vastes, privées de toute communication par voie ferrée. C'est aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways sur routes, dont l'établissement coûte respectivement en moyenne 120.000 francs et 60.000 francs le kilomètre, contre 400 000 francs que coûte ordinairement le kilomètre de chemin de fer d'intérêt général, qu'est revenue et que

revient encore la mission de servir d'instrument de pénétration dans ces régions assez peu peuplées et assez peu industrielles pour n'être pas encore desservies par le réseau d'intérêt général.

Le tableau ci-contre, établi d'après les chiffres fournis par les statistiques publiées par le Ministère des Travaux publics, groupe les deux catégories de voies ferrées secondaires qui sont l'objet de notre étude, chemins de fer d'intérêt local et tramways pour voyageurs et marchandises. Il montre qu'en France le développement de ces voies ferrées a suivi une marche inverse de celle des lignes du grand réseau.

Tandis que de 1866, date de l'application de la loi du 11 juillet 1865 sur les chemins de fer d'intérêt local, à 1883, le réseau général en exploitation a augmenté de près de 14.000 kilomètres, le réseau d'intérêt local ne s'accroît que de 1.500 kilomètres, après avoir été privé, en 1883, de plus de 1.300 kilomètres rachetés par l'Etat et incorporés au réseau général en exécution des conventions de 1883. De 1884 à 1895, le développement des chemins de fer d'intérêt local et des tramways ruraux commence à devenir sensible, puisqu'il passe de 1.523 kilomètres à 5.214 kilomètres, malgré les tâtonnements que l'application nouvelle de la loi de 1880 n'a pas été sans apporter à ces extensions; par contre, le réseau général n'a progressé que de 8.000 kilomètres.

La période de 1895 à 1905 est une période de très grande activité; 6.475 kilomètres, c'est à-dire plus de la moitié du réseau total, ont été mis en exploitation (5.214 à 11.689). La période quinquennale de 1905 à 1910 est aussi remarquable, puisque l'augmentation a été de 3.654 kilomètres, soit 730 kilomètres par an. Ainsi qu'on l'a vu plus

Situation successive annuelle des voies ferrées d'intérêt local, pouvant recevoir une subvention de l'État en vertu des lois de 1865 et 1880.

ANNÉES	Chemins de fer d'intérêt local des lois de 1865 et 1880.			Tramways pour voyageurs et marchandises de la loi de 1880			Totaux		
	En exploitation	En construction ou à construire	Total	En exploitation	En construction ou à construire	Total	En exploitation	En construction ou à construire	Total
	Km.	Km.	Km.	Km.	Km.	Km.	Km.	Km.	Km.
1866	»	232	232	»	»	»	»	232	232
1867	17	685	702	»	»	»	17	685	702
1868	90	914	1.004	»	»	»	90	914	1.004
1869	173	1.390	1.563	»	»	»	173	1.390	1.563
1870	293	1.521	1.814	»	»	»	293	1.521	1.814
1871	425	1.539	1.964	»	»	»	425	1.539	1.964
1872	746	1.842	2.588	»	»	»	746	1.842	2.588
1873	1.281	2.350	3.631	»	»	»	1.281	2.350	3.631
1874	1.497	2.772	4.269	»	»	»	1.497	2.772	4.269
1875	1.798	2.568	4.366	»	»	»	1.798	2.568	4.366
1876	2.147	2.446	4.593	»	»	»	2.147	2.446	4.593
1877	2.309	2.827	5.136	»	»	»	2.309	2.827	5.136
1878	2.068	2.392	4.460	»	»	»	2.068	2.392	4.460
1879	2.159	1.713	3.872	»	»	»	2.159	1.713	3.872
1880	2.187	1.492	3.679	»	»	»	2.187	1.492	3.679
1881	2.110	1.147	3.257	35	59	94	2.145	1.206	3.351
1882	2.311	1.264	3.575	84	53	137	2.395	1.317	3.712
1883	1.427	1.260	2.687	96	88	184	1.523	1.348	2.871
1884	1.596	1.199	2.795	142	42	184	1.738	1.241	2.979
1885	1.767	1.762	3.529	143	77	220	1.910	1.839	3.749
1886	1.869	1.769	3.638	153	325	478	2.022	2.094	4.116
1887	2.232	1.454	3.686	195	317	512	2.427	1.771	4.198
1888	2.385	1.343	3.728	369	355	724	2.754	1.698	4.452
1889	2.945	1.016	3.961	387	408	795	3.332	1.424	4.756
1890	3.121	968	4.089	424	387	811	3.545	1.355	4.900
1891	3.285	1.039	4.324	677	380	1.057	3.962	1.419	5.381
1892	3.269	962	4.231	783	478	1.261	4.052	1.440	5.492
1893	3.571	752	4.323	894	929	1.823	4.465	1.681	6.146
1894	3.730	823	4.553	1.070	995	2.065	4.800	1.818	6.618
1895	3.889	722	4.611	1.325	1.057	2.382	5.214	1.779	6.993
1896	4.060	1.051	5.111	1.540	1.013	2.553	5.600	2.064	7.664
1897	4.202	1.029	5.231	1.917	1.168	3.085	6.119	2.197	8.316
1898	4.280	1.414	5.694	2.206	1.532	3.738	6.486	2.946	9.432
1899	4.425	1.715	6.140	2.569	1.733	4.302	6.994	3.448	10.442
1900	4.782	1.943	6.725	2.830	1.920	4.750	7.612	3.863	11.475
1901	5.386	1.819	7.205	3.292	1.634	4.926	8.678	3.453	12.131
1902	5.760	1.915	7.675	3.696	1.509	5.205	9.456	3.424	12.880
1903	6.125	1.724	7.849	4.051	1.673	5.724	10.176	3.397	13.573
1904	6.418	1.879	8.297	4.500	1.335	5.835	10.918	3.214	14.132
1905	6.881	1.748	8.629	4.808	1.617	6.425	11.689	3.365	15.054
1906	7.368	1.657	9.025	5.121	2.159	7.280	12.489	3.816	16.305
1907	7.813	2.226	10.039	5.417	2.225	7.642	13.230	4.451	17.681
1908	8.001	2.838	10.839	5.662	2.599	8.261	13.663	5.437	19.100
1909	8.349	3.057	11.406	6.037	2.982	9.019	14.386	6.039	20.425
1910	8.947	2.726	11.673	6.396	3.020	9.416	15.343	5.746	21.089

haut, dans ces deux périodes, le réseau d'intérêt général ne s'est accru que de quantités très faibles, et maintenant il est presque stationnaire.

Actuellement, près de 6.000 kilomètres de voies concédées sont en construction, ou restent à construire ; on voit par ces chiffres l'effort considérable qui a été fait pour leur développement et qui est loin d'être encore complètement terminé.

En Belgique, un mouvement semblable s'est produit. L'essor des voies ferrées d'intérêt local est considérable, tandis que s'arrête le développement du réseau d'intérêt général. Si, en effet, nous consultons le diagramme annexé au rapport présenté par le Conseil d'Administration de la Société Nationale des chemins de fer vicinaux belges pour l'exercice 1910, nous voyons que depuis la création de cette Société, son réseau, qui comprend la presque totalité des voies ferrées secondaires belges, a suivi une marche ascendante indiquée par le tableau ci-après :

Années	Longueurs	
	concédées km.	exploitées km.
1885	58	»
1886	188	184
1887	512	315
1890	960	753
1895	1.554	1.258
1900	2.384	1.840
1905	3.550	2.717
1907	3.991	3.068
1908	4.165	3.216
1909	4.291	3.398
1910	4.478	3.726

Par contre, le réseau général n'a progressé que de 70 kilomètres en 10 ans, de 1899 à 1909, et, à cette dernière date, les deux réseaux, général et local, avaient atteint un développement à peu près égal.

Les statistiques qui précèdent montrent le développement donné aux voies ferrées secondaires. Cependant, par leur nature même, ces entreprises ne peuvent être que d'un revenu modeste, puisque leur rôle est de desservir des centres peu peuplés et peu favorisés. Aussi ce n'est pas l'initiative privée, qui recherche avant tout un placement rémunérateur de ses capitaux, qui a pu, par ses seuls moyens, mener à bonne fin leur réalisation. Il a été nécessaire aux Pouvoirs Publics d'intervenir, dans la création de cette branche de l'économie nationale, par des subventions, des garanties d'intérêt ou diverses autres formes de participations, et cela en raison même « de la nécessité de faire entrer dans la voie du développement et du progrès des contrées qui jusqu'alors en étaient restées à l'écart, ce qui est non seulement de l'intérêt, mais encore du devoir des Gouvernements » (1).

Les résultats obtenus en France sont déjà très satisfaisants, comme nous venons de le voir ; mais il reste encore à achever l'œuvre, en profitant des leçons de l'expérience. Un certain nombre de départements attendent encore l'achèvement de leurs réseaux secondaires qui doivent relier, d'une façon étroite et rapide, les campagnes aux centres urbains.

Maintenant que la réorganisation des transports en commun a été effectuée à Paris, au mieux des intérêts en pré-

(1) Colson et Ziffer, 7^e section du *Congrès international des chemins de fer*. Washington, mai 1905. Rapport Lebrun, p. 8.

sence, et qu'en province toutes les villes tant soit peu importantes sont dotées de réseaux de tramways, la solution de la question des voies ferrées secondaires rurales reste à réaliser et s'impose au plus tôt. Ainsi s'explique l'élaboration de nombreux projets ou propositions de loi qui ont été déposés en France depuis plusieurs années pour améliorer la législation en vigueur et pour faciliter l'achèvement de ces voies ferrées.

Ce souci n'est d'ailleurs pas limité à la France, et déjà plusieurs Etats voisins ont apporté à leur législation les modifications que leur organisation économique leur a paru devoir comporter. En Autriche, une loi du 8 août 1910 a remplacé la loi du 31 décembre 1894 et a consacré l'intervention du Gouvernement dans la formation du capital de premier établissement sous différentes formes : garantie d'intérêt aux titres privilégiés, prêts hypothécaires, souscriptions d'actions, très exceptionnellement subside à fonds perdus. En Espagne, une loi de 1904 a été abrogée et remplacée par celle du 26 mars 1908 ; elle a constitué, entre autres, une garantie d'intérêt se rapprochant de celle qui existait jusqu'à présent en France. En Italie, toutes les dispositions législatives régissant les lignes économiques ou vicinales, ont été groupées en un texte unique qui constitue la loi du 15 juillet 1909 (1).

En France, la loi du 11 juin 1880, que l'on peut considérer encore comme le texte organique des voies ferrées secondaires, est sur le point d'être modifiée. Un projet de loi, voté par la Chambre le 24 mars 1910, sur le rapport de M. Lebrun, député, a été proposé à l'approbation

(1) De Burlet, *Congrès international de chemins de fer d'intérêt local*, Bruxelles, 1910.

du Sénat le 31 janvier 1911 par M. Alexandre Bérard, rapporteur. Il n'est donc pas téméraire de dire que prochainement la loi de 1880 sera remplacée par ce nouveau texte ; s'il ne modifie pas d'une façon essentielle le régime actuel des voies ferrées d'intérêt local, il régularise ce régime en tenant compte des critiques légitimes que son application a soulevées. En répartissant d'une façon plus rationnelle l'effort à faire par les collectivités, il pourra faciliter le développement des voies ferrées dont il s'agit.

Nous nous proposons tout particulièrement, dans cette étude, d'examiner quelques-unes des principales dispositions de ce nouveau texte législatif, spécialement celles ayant trait au régime financier et aux subventions allouées par l'Etat. Il n'est pas douteux que ces dispositions constituent la clef de voûte de toute l'organisation de ces voies de communications, que de leur bonne ou de leur mauvaise conception dépendra en grande partie leur développement ou leur état stationnaire. Sans entrer encore dans le détail du projet de loi, nous pouvons remarquer, dès à présent, que le Gouvernement est resté fidèle au principe de l'allocation de subventions, sous diverses modalités, qui a toujours été la base de la législation française en cette matière.

Un facteur important de vitalité pour ces entreprises réside également dans la forme adoptée pour leur exploitation. Doit-on, comme actuellement, les concéder à des sociétés privées, adopter le système d'affermage des lignes ou les faire exploiter en régie par les départements ou les communes ? Nous examinerons quelle solution le nouveau projet de loi a donnée à cette dernière question qui a soulevé déjà tant de polémiques et occasionné des discussions nombreuses, tant en France qu'à l'étranger.

Or, un Etat voisin du nôtre, dont nous pouvons dire qu'il a reçu plus que tout autre l'empreinte de notre organisation, et qui se trouve toujours un des premiers dans la voie du progrès et des initiatives sociales, l'industrielle et active Belgique, s'est nettement séparé des principes suivis par nous pour l'organisation de ses voies ferrées d'intérêt secondaire. Après s'être adressé sans résultat appréciable, de 1875 à 1883, à l'initiative privée, pour constituer son réseau, « il a résolu la question d'une manière radicale et créé de toutes pièces une organisation complète et tout à fait nouvelle par ses lois de 1884 et 1885 » (1).

Les résultats obtenus en Belgique ont été à tous points de vue remarquables. Un réseau considérable de lignes vicinales a été créé dans un temps relativement court et continue à prendre un développement plus grand et plus rapide que dans n'importe quel autre pays.

De l'avis des économistes et des ingénieurs éminents qui ont examiné le système belge, la cause déterminante de cette heureuse situation réside dans une conception ingénieuse des rapports financiers établis entre les trois branches des pouvoirs publics belges : l'Etat, les Provinces et les Communes. Ceux-ci sont associés d'une manière étroite dans la formation du capital des entreprises des voies ferrées secondaires.

Il nous a donc paru intéressant de faire un parallèle du système que va inaugurer prochainement en France le texte de loi actuellement soumis au vote favorable du Sénat, et qui sera la loi de demain, et du système actuelle-

(1) De Burlet, *Conférence au Congrès international des tramways*, septembre 1910.

ment en vigueur en Belgique. Comme nous l'avons déjà dit, nous nous placerons spécialement au point de vue de l'organisation financière et de la forme d'exploitation.

Nous avons à cet effet divisé notre étude en trois parties :

Dans la première partie, nous consacrerons un chapitre à l'examen des dispositions relatives, d'une part, au système financier établi par les lois de 1865 et 1880 qui ont précédé et préparé, en France, la loi actuellement en discussion; et, d'autre part, à la forme d'exploitation des voies ferrées d'intérêt local prévues par ces deux lois. Un second chapitre contiendra l'analyse des nouvelles dispositions qui semblent devoir remplacer celles de la loi de 1880, en nous limitant aux mêmes points de vue et en exposant le projet de loi du Gouvernement et celui que la Commission a proposé d'y substituer, sur le rapport de M. Lebrun.

La deuxième partie, qui sera également divisée en deux chapitres, comprendra un exposé du système actuellement en vigueur en Belgique et du fonctionnement de la Société Nationale des chemins de fer vicinaux, qui est l'organisme essentiel du système belge. Les modalités financières établies par le système belge et l'affermage des lignes d'intérêt local, qui constitue le mode d'exploitation normal de ces lignes en Belgique, seront tout particulièrement étudiés.

Enfin, dans la troisième partie, nous rapprocherons les deux systèmes analysés et nous essaierons d'examiner s'il eût été possible, sinon d'adopter en France le système belge, au moins d'y puiser certaines dispositions qui en ont assuré le succès, après une application de plus de 25 ans.

PREMIÈRE PARTIE

LES VOIES FERRÉES D'INTÉRÊT LOCAL EN FRANCE

LEUR RÉGIME FINANCIER LEUR MODE D'EXPLOITATION

CHAPITRE PREMIER

EXAMEN DES LOIS DE 1865 ET DE 1880.

SECTION I

La loi du 12 juillet 1865.

1° Régime financier.

L'Etat a donné en France son concours financier aux voies ferrées d'intérêt local sous deux formes différentes. Avec la loi de 1865 qui a créé dans notre pays, sous le nom de « Chemins de fer d'intérêt local », ce que l'on a appelé « la vicinalité des voies ferrées », il a établi le régime des subventions en capital une fois données et applicables uniquement aux dépenses de construction de ces voies ferrées. Avec la loi de 1880, il a adopté un système de subventions en annuités, instituant, d'une part, une sorte de garantie d'intérêt pour les capitaux engagés et tenant compte, d'autre part, des résultats de l'exploitation.

Le système financier de la loi de 1865 se trouve compris dans les articles 5 et 6 ci-après rapportés (1) :

« ART. 5. — Des subventions peuvent être accordées sur les fonds du Trésor pour l'exécution des chemins de fer d'intérêt local. Le montant de ces subventions pourra s'élever jusqu'au tiers de la dépense que le traité d'exploitation à intervenir laissera à la charge des départements, des communes et des intéressés.

« Il pourra être porté à la moitié pour les départements dans lesquels le produit du centime additionnel au principal des quatre contributions directes est inférieur à 20.000 francs, et ne dépassera pas le quart pour ceux dans lesquels ce produit serait supérieur à 40.000 francs. »

« ART. 6. — La somme affectée chaque année sur les fonds du Trésor au paiement des subventions mentionnées en l'article précédent, ne pourra dépasser 6.000.000 de francs. »

Il résulte de ces dispositions que l'Etat consentait à donner des subventions en capital pour encourager la construction de nouvelles lignes et pour solliciter l'intervention des Départements et des Communes. Ces subventions étaient calculées d'après une base variable selon l'importance du centime additionnel au principal des quatre contributions directes. Le projet de loi présenté par le gouvernement en mars 1865 ne fixait le montant de la subvention qu'au quart de la dépense ; cette proportion fut trouvée insuffisante en présence des difficultés de tous

(1) Voir pour le régime institué par la loi de 1865 la thèse très intéressante de M. Lallemand-Dumoutier, *Les différentes formes du concours financier accordé par les Pouvoirs Publics aux chemins de fer secondaires*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1905, p. 58 et suiv.

genres qu'il fallait vaincre, et ne fut conservée que pour les départements exceptionnellement riches. Ainsi la loi faisait varier la subvention entre la moitié et le quart de la dépense à engager, et laissait au gouvernement le droit d'apprécier, dans les limites du maximum ainsi établi, le montant de la subvention à allouer.

Cette loi n'établissait aucun contrôle de l'exploitation par les services centraux de l'Etat ; elle était, à ce point de vue, nettement décentralisatrice et donnait aux Pouvoirs locaux, en matière de voies ferrées, une partie des attributions que l'Etat s'était jusqu'alors réservées pour les chemins de fer d'intérêt général.

Elle autorisait d'ailleurs les Départements et les Communes à exécuter les voies ferrées secondaires soit par eux-mêmes, soit par voie de concessions, mais, dans ce dernier cas, avec le concours et sous le contrôle de l'Etat.

Les contrats de concessions, sous le régime de la loi de 1865, n'offraient pas la multiplicité et la complication des clauses que l'on rencontre dans l'étude des contrats de concessions postérieurs à 1880 ; cette simplicité tenait au système de concours financier fourni à cette époque au concessionnaire. La subvention de l'Etat était toujours allouée au Département ; c'était entre le Département et le concessionnaire seulement que s'établissait le lien de droit (1). La construction était entièrement effectuée à forfait par le concessionnaire qui devait fournir tout le matériel fixe et roulant, moyennant une subvention déterminée. Quant à l'exploitation, elle était faite aux risques et périls du concessionnaire, aucune garantie ne lui étant accordée en cas d'insuffisance des recettes pour couvrir les

(1) Lallemant-Dumoutier, p. 62.

frais d'exploitation et rémunérer le capital de premier établissement.

2^o Mode d'exploitation.

La loi de 1865, en laissant aux Départements et aux Communes le soin de procéder à la création de chemins de fer d'intérêt local, avait essentiellement en vue de faire participer ces collectivités aux dépenses d'exécution des voies ferrées en question. L'article 1^{er} leur reconnaissait, en outre, la capacité la plus étendue pour effectuer elles-mêmes tous les travaux d'établissement de ces voies ferrées. Mais la loi n'a rien précisé en ce qui concerne la forme d'exploitation de ces entreprises. En effet, il n'est parlé nulle part, ni dans la loi, ni dans les travaux préparatoires, de l'éventualité d'une exploitation directe par les Départements ou par les Communes. Il ressort, au contraire, nettement de la discussion que le législateur s'était surtout préoccupé de développer l'initiative privée en cette matière et qu'il n'entrevoyait même pas l'ingérence des collectivités dans cette branche de l'activité nationale qu'il considérait comme devant être réservée exclusivement à l'industrie privée.

Il ne pouvait d'ailleurs en être autrement à l'époque où les doctrines de Bastiat et de Michel Chevallier étaient dans leur plein épanouissement, et où l'application des traités de commerce, qui avaient supprimé de nombreuses barrières douanières, avait donné en France des résultats remarquables et gagné beaucoup d'esprits aux doctrines du libre échange.

Il semblerait toutefois qu'en autorisant les Départements ou les Communes à effectuer par eux-mêmes les travaux de construction des chemins de fer d'intérêt local, le légis

lateur se soit écarté du principe suivi par lui en matière d'exploitation. Mais il faut bien considérer que des différences très importantes existent entre ces deux genres d'entreprises. « La construction est en effet toujours de courte durée, elle n'entraîne pas des rapports continuels avec le public, et elle rentre dans le cadre des opérations effectuées assez normalement par les départements et les communes, en matière de voirie départementale et communale par exemple. L'exploitation a, au contraire, une durée presque illimitée, elle met l'exploitant en relations directes avec le public ; elle fait naître des litiges et des conflits fréquents, et, raison déterminante, elle a des effets financiers et économiques complexes(1). » Aussi, en 1865, il ne pouvait même pas venir à l'idée de laisser à ces collectivités le soin d'exploiter elles-mêmes leurs réseaux. Voilà pourquoi la concession de l'exploitation à une Société ou à un particulier a été admise sans aucune discussion. On la considère alors comme étant, par essence même, le mode unique et normal de ce genre d'entreprises.

3° Résultats de la loi de 1865.

Quels furent les résultats de la loi de 1865 ? Les nombreux auteurs qui se sont occupés de l'histoire des voies ferrées secondaires sont tous d'accord pour reconnaître qu'elle ne réalisa pas les espoirs qu'on avait fondés sur elle.

Pour les uns, l'erreur fondamentale fut de croire que les grandes Compagnies se chargeraient de l'exploitation des petites lignes d'intérêt local à créer, moyennant une allocation inférieure à la dépense réelle d'exploitation, le

(1) Bussy, *La municipalisation des tramways*, p. 66.

déficit ainsi accepté par elles devant être couvert par l'augmentation de trafic procurée à leurs réseaux par ces affluents. Ces espérances ne furent pas confirmées, et elles ne pouvaient l'être en raison du caractère spécial de ces voies ferrées. Destinées à pénétrer dans les milieux ruraux les plus reculés et à y introduire les éléments essentiels de la vie économique, ces lignes devaient être, d'après ces auteurs, l'œuvre de Sociétés locales ayant surtout puisé leurs capitaux dans le milieu même à desservir, et non l'œuvre de grandes entreprises dans lesquelles elles seraient noyées (1).

La loi fut détournée de son objet et elle fut appliquée dans un tout autre esprit que celui dans lequel elle avait été conçue. Certains demandeurs en concessions n'y virent qu'un moyen de réaliser des bénéfices immédiats sur la construction et les subventions promises par l'Etat. D'autres, méconnaissant le caractère local de ces lignes, s'attachèrent surtout à réunir des tronçons divers, de façon à en faire de grandes lignes destinées à concurrencer les réseaux d'intérêt général et à se faire ensuite racheter par eux. C'est ainsi qu'ils les établirent pour la plupart à voie large et suivant des profils très adoucis, comme si elles avaient à recueillir un trafic important.

Pour d'autres auteurs, tout le mal vint de la forme de la subvention allouée. M. Picard, dans son ouvrage : *Les Chemins de Fer Français*, tome V, p. 170, a exposé, avec son indiscutable autorité, cette opinion dans le passage suivant qui a été reproduit par M. Lebrun, dans son rapport à la Chambre des députés :

« Le législateur de 1865, dit M. Picard, avait commis

(1) Exposé des motifs du projet de loi de 1908.

une faute lourde en instituant un système de subventions en capital ; il avait ainsi involontairement encouragé la spéculation en lui procurant une première mise de fonds et en lui donnant un aliment qui lui permettait de se soutenir pendant la période de construction et de faire illusion au public sans attribuer aux capitaux engagés aucune garantie d'exploitation. Plus d'une fois les concessionnaires des chemins de fer secondaires s'étaient empressés de réaliser d'énormes bénéfices au moyen de l'émission des titres et au moyen de marchés consentis avec des majorations scandaleuses, puis d'abandonner les entreprises dont ils avaient pris l'initiative, laissant ainsi les Départements en face de difficultés et d'embarras inextricables.

« Parmi les exemples d'abus les plus frappants, on peut citer celui d'un concessionnaire qui, après avoir obtenu une subvention du Département de 900.000 francs, avait constitué une société dont la charte lui réservait la totalité de cette subvention, à titre de part de fondateur.

« Cette situation avait encore été aggravée par la loi du 24 juillet 1867 qui, en émancipant les sociétés anonymes, avait porté atteinte aux mesures tutélaires édictées par la loi du 15 juillet 1845 pour mettre un frein à l'agiotage, pour sauvegarder les droits des intéressés, pour maintenir une sage proportion entre le capital-actions et le capital-obligations, pour assurer le bon emploi des fonds souscrits par le public, ou fournis par l'Etat et par les Départements.

« Le Conseil d'Etat s'était, à la vérité, appliqué, depuis 1872, notamment, à couper court aux abus en insérant dans les actes de concessions des dispositions particulières à chaque espèce, mais il importait évidemment de faire

d'avantage et de prendre des mesures d'ensemble consacrées par le Parlement. »

Quoi qu'il en soit, les résultats de la loi de 1865 furent peu encourageants. Un certain nombre de Compagnies concessionnaires tombèrent en déconfiture ; d'autres, dans une situation précaire, ne songèrent qu'à se faire racheter par les grandes Compagnies et y arrivèrent finalement.

En général, l'exploitation que les concessionnaires faisaient toujours à leurs risques et périls (puisque l'Etat et les Départements n'intervenaient que pour allouer une subvention en capital) donnait des produits insuffisants pour couvrir l'ensemble des charges. Le produit net moyen par kilomètre était en effet de 2.000 francs à peine, et le capital engagé atteignait 114.000 francs en moyenne par kilomètre (1).

Actuellement, la situation du réseau constitué d'après la loi de 1865 est la suivante :

Sur les 5.649 kilomètres concédés, il n'en reste plus que 1.039 dans le réseau d'intérêt local, dont 1.030 en exploitation (2).

Des 4.610 kilomètres retranchés du réseau : 3.686 ont été incorporés au réseau d'intérêt général, principalement lors de la création du réseau d'Etat en 1878, puis à la suite des conventions de 1883 ;

(1) Richard de Kaufmann, *La politique française en matière de chemins de fer*, 1900, p. 120.

(2) Ces 1.030 kilomètres sont répartis entre quelques Compagnies, parmi lesquelles nous citerons celles des chemins de fer de l'Hérault, du chemin de fer de Mamers à Saint-Calais, de Caen à la mer, d'Hermès à Beaumont, de Miramas à Port-de-Bouc, les chemins de fer régionaux des Bouches-du-Rhône, etc. (*Statistique des chemins de fer français*, année 1903, p. 241).

352 sont passés sous le régime de la loi de 1880 ;
169 ont été cédés à l'Allemagne en 1871 ;
403 ont été abandonnés avant tout commencement d'exécution.

Ajoutons, enfin, pour compléter les renseignements ci-dessus, que les prix d'établissement extrêmes des lignes ont varié entre 70.000 et 226.000 francs le kilomètre. Mais, dans l'ensemble, la moyenne ressort, comme nous l'avons vu plus haut, à 114.000 francs environ.

Remarquons toutefois que c'est la loi de 1865 qui a inauguré le principe de la variation des subventions suivant la valeur des centimes additionnels de chaque département.

Ce principe, abandonné par la loi de 1880, a été repris dans le nouveau projet de loi actuellement soumis au Sénat, malgré l'opposition faite par le Gouvernement qui avait maintenu sur ce point les dispositions de la loi de 1880.

SECTION II

La loi du 11 juin 1880.

1° Régime financier.

La loi de 1865 n'ayant pas donné de résultats satisfaisants, de nombreuses propositions furent présentées pour la modifier et pour substituer au mode de concours de l'Etat et des Départements, sous forme de subventions en capital, des subventions annuelles constituant une sorte

de garantie d'intérêt subordonnée à certaines conditions (1).

La loi de 1880, qui a abrogé et remplacé celle de 1865, a classé les voies ferrées d'intérêt local en deux catégories : celle des chemins de fer d'intérêt local proprement dits, et celle des tramways. La première comprend les railways établis sur plate-forme indépendante, dont l'utilité publique est déclarée et l'exécution autorisée par une loi. La seconde se réfère aux voies ferrées posées, dans la plus grande partie de leur parcours (les 3/5 suivant l'avis du Conseil d'Etat du 6 août 1884), « sur les voies dépendant du domaine public de l'Etat, des départements ou des communes » (art. 26), leur utilité publique est déclarée et leur exécution autorisée par un décret, délibéré en Conseil d'Etat (1).

Cette deuxième catégorie se subdivise elle-même en

(1) Proposition Houssard du 23 mars 1870 (*Moniteur Universel*, du 3 mai 1870) ;

Proposition Sarrien du 6 mars 1877 ;

Proposition de loi de Freycinet du 29 avril 1878, *J. off.* du 12 mai 1878 ; Sénat, annexes 226 et 227, rapporté par M. Labiche, *Bulletin annoté des Chemins de fer*, par Lamé Fleury, t. XII, année 1879, p. 77 et suiv.

Proposition de loi de MM. Ernest Picard, Cordier, Gouin et Labiche, rapportée par M. René Brice à la Chambre des députés, *Bulletin annoté des Chemins de fer*, par Lamé Fleury, t. XII, p. 235 et suiv.

(1) D'après M. Colson (*Abrégé de la législation des chemins de fer et tramways*, 1901) le seul critérium légal c'est la qualification donnée par l'acte qui a ordonné l'exécution des travaux. Selon l'avis du Conseil d'Etat du 6 août 1884, le classement comme tramways impliquerait l'obligation de laisser accéder, sinon les voitures ordinaires, au moins les piétons sur les parties en dérivation ; mais le plus souvent, en pratique, cette facilité d'accès n'est pas ménagée pour les déviations étendues.

deux branches : d'une part, les tramways pour voyageurs et marchandises, et, d'autre part, les tramways pour voyageurs et messageries ou pour voyageurs seulement. Les premiers ont seuls droit, en principe, à la subvention de l'Etat ; les autres n'y peuvent pas prétendre ; nous ne nous occuperons pas de ces derniers dans cette étude.

La classification créée par la loi de 1880 entre les chemins de fer d'intérêt local et les tramways, purement artificielle, — puisque, sans aucun changement dans sa destination, une entreprise de la première catégorie a pu passer dans la seconde par suite d'un emprunt ultérieur plus important du domaine public, — a été supprimée dans le projet de loi de 1908. A l'avenir, il n'y aura plus de chemins de fer d'intérêt local, ni de tramways ; il n'y aura plus que des voies ferrées d'intérêt local, quelle que soit la nature de la plateforme sur laquelle ces voies ferrées seront établies. C'est ainsi que disparaît, dans le langage administratif tout au moins, le mot « tramways » qui a été tant employé durant ces 30 dernières années et qui a été mêlé à tant de compétitions. Mais ce terme si expressif continuera, sans aucun doute, à désigner pour le public les lignes urbaines ou de banlieue presque toujours à traction électrique, dont les voitures automotrices ou remorquées sont difficiles à confondre avec celles des chemins de fer, et sont rarement couplées en longs trains comme pour ces derniers.

La partie principale de la loi, celle qui nous intéresse tout particulièrement, règle la question de la subvention allouée par l'Etat. Elle a fait l'objet de deux séries de dispositions, suivant qu'il s'agit des chemins de fer d'intérêt local ou des tramways à traction mécanique pour voyageurs et marchandises. Les articles 13, 14 et 15 s'ap-

pliquent aux premiers, l'article 36 s'applique aux seconds. Ces dispositions ne diffèrent d'ailleurs entre elles que par l'importance des subventions qui sont plus faibles pour les tramways que pour les chemins de fer d'intérêt local.

Le système de la loi de 1880 est, nous l'avons déjà dit, très compliqué ; cela tient notamment à ce que le projet du Gouvernement a été repoussé par la Chambre des députés, dont le texte a été lui même remanié par le Sénat (1). Ces trois articles, dont la rédaction se ressent évidemment des divers tâtonnements auxquels ils ont donné lieu, sont ainsi conçus :

ART. 13. -- « Lors de l'établissement d'un chemin de fer d'intérêt local, l'Etat peut s'engager, — en cas d'insuffisance du produit brut pour couvrir les dépenses de l'exploitation et 5 o/o par an du capital de premier établissement tel qu'il a été prévu par l'acte de concession, augmenté, s'il y a lieu, des insuffisances constatées pendant la période assignée à la construction par ledit acte, — à subvenir pour partie au paiement de cette insuffisance, à la condition qu'une partie au moins équivalente sera payée par le Département ou par la Commune, avec ou sans le concours des intéressés.

« La subvention de l'Etat sera formée :

« 1° D'une somme fixe de 500 francs par kilomètre exploité ;

« 2° Du quart de la somme nécessaire pour élever la recette brute annuelle (impôts déduits) au chiffre de 10 000 francs par kilomètre pour les lignes établies de manière à recevoir les véhicules des grands réseaux,

(1) Thévenez et Manesse, *Législation des chemins de fer et des tramways*, 1909, Dunod et Pinat, p. 434.

8.000 francs pour les lignes qui ne peuvent recevoir ces véhicules.

« En aucun cas, la subvention de l'Etat ne peut élever la recette brute au-dessus de 10.500 francs et de 8.500 fr. suivant les cas, ni attribuer au capital de premier établissement plus de 5 o/o par an.

« La participation de l'Etat sera suspendue quand la recette brute annuelle atteindra la limite ci-dessus fixée. »

ART. 14. — « La subvention de l'Etat ne peut être accordée que dans les limites fixées chaque année par la loi de finances.

« La charge annuelle imposée au trésor, en exécution de la présente loi, ne peut en aucun cas dépasser 400.000 fr. pour l'ensemble des lignes situées dans un même département. »

ART. 15. — « Dans le cas où le produit brut de la ligne pour laquelle une subvention a été payée devient suffisant pour couvrir les dépenses d'exploitation et 6 o/o par an du capital de premier établissement, tel qu'il est prévu par l'article 13, la moitié du surplus de la recette est partagée entre l'Etat, le Département ou, s'il y a lieu, la Commune et les autres intéressés, dans la proportion des avances faites par chacun d'eux, jusqu'à concurrence du complet remboursement de ses avances sans intérêt. »

On voit que la classification des départements en trois catégories, d'après l'importance du revenu du centime additionnel, telle qu'elle avait été établie par la loi de 1865, a été abandonnée ; tous les départements auront désormais des droits égaux à la subvention. L'importance du concours de l'Etat ne pourra dépasser l'importance des sacrifices que les Pouvoirs locaux et les particuliers intéressés pourront s'imposer.

En analysant le texte un peu confus de l'article 13, nous en déduisons d'abord que les subventions de l'Etat seront payées par annuités et non plus en capital, comme sous la loi de 1865. Nous voyons, en outre, que la loi de 1880 a institué un système assez complexe de maxima qui limitent l'importance de la subvention et dont le plus faible est adopté en fait. C'est ce que l'on a appelé le Jeu des cinq maxima.

Examinons successivement chacun de ces cinq maxima entre lesquels la subvention doit se mouvoir :

Premier maximum. — La subvention de l'Etat ne peut, en aucun cas, excéder les sacrifices réunis des Départements, des Communes et des particuliers intéressés. Cette limitation paraît assez naturelle, étant donné le caractère d'intérêt local de ces voies ferrées. Une entreprise qui recevrait une subvention de l'Etat supérieure à la moitié de la dépense totale d'établissement semble normalement devoir être considérée comme un caractère d'intérêt général. Telle était du moins l'opinion du Gouvernement dans son projet de loi de 1908 ; mais, comme nous l'indiquons ci-après, la Commission des travaux publics, chargée de l'examen du projet, n'a pas partagé cette façon de penser qui était celle des législateurs de 1865 et de 1880 ; elle a remplacé ce premier maximum par un barème variant suivant la valeur du centime superficielle des départements (art 14).

Pour régler l'éventualité, qui n'avait pas été prévue par la loi de 1880, où certaines subventions locales seraient données en capital, un décret du 20 mars 1882 (art. 12) avait décidé ce qui suit :

« Si la subvention est donnée par le Département ou la Commune, en capitaux, terrains, travaux, ou sous toute

autre forme que celle d'annuités, elle est évaluée et transformée en annuités au taux de 4 o/o par application des articles 13 et 36 de la loi, aux termes desquels l'Etat ne peut subvenir pour partie aux insuffisances annuelles qu'à la condition qu'une partie au moins équivalente sera payée par le Département ou la Commune. »

Le nouveau projet de loi a également modifié cette disposition ; il a remplacé le taux de 4 o/o par le taux d'intérêt des emprunts départementaux au cours de l'année qui a précédé la déclaration d'utilité publique.

Le *deuxième maximum* est celui qui contient ce qu'on a appelé le principe de la garantie d'intérêt, bien que ce mot ne figure pas dans la loi. Il peut se traduire en disant que les annuités payées par l'Etat ne pourront porter à plus de 5 o/o le revenu annuel du capital de premier établissement.

Nous verrons plus loin que les méthodes suivies pour la fixation de ce capital ont donné lieu à de sérieuses critiques de la part des commentateurs de la loi de 1880.

Ce maximum présentait l'inconvénient de faire varier la subvention annuelle de l'Etat suivant les résultats de l'exercice ; celle-ci, d'ailleurs, ne pouvait être connue et versée aux intéressés qu'après une vérification des plus longues. Pour remédier à cet état de choses, qui pouvait être très gênant pour le concessionnaire, des conventions spéciales intervenaient le plus souvent pour permettre à l'Etat le versement de larges acomptes avant cette vérification.

En fait, ce maximum, destiné à couvrir, le cas échéant, les dépenses d'exploitation et à assurer une rémunération déterminée au capital d'établissement, n'a pas fonctionné longtemps. Des formules nouvelles, mettant à la charge des départements la construction des lignes et spécifiant

que l'exploitation serait faite aux risques et périls du concessionnaire, ont été introduites dans les contrats de concessions et ont ainsi porté atteinte au principe même de la loi.

Les *troisième et quatrième maxima* ont pour objet d'exclure de la subvention les entreprises à grand trafic, en fixant d'avance les chiffres les plus élevés que pourront atteindre les recettes brutes des lignes qui seraient susceptibles d'obtenir des subventions. Si nous désignons par R. le montant de la recette brute kilométrique annuelle, nous pourrions figurer ces deux maxima par les formules suivantes :

$$A. — \text{Chemin de fer à voie normale : } 500 + \frac{10.000 - R}{4}$$

$$\text{Chemin de fer à voie étroite . : } 500 + \frac{8.000 - R}{4}$$

$$\text{Tramways : } 500 + \frac{6.000 - R}{4}$$

$$B. — \text{Chemin de fer à voie normale : } 10.500 - R$$

$$\text{Chemin de fer à voie étroite : } 8.500 - R$$

$$\text{Tramways : } 6.500 - R$$

Le *cinquième maximum* résulte de l'article 14 de la loi. Il consiste en ce que la subvention allouée pour l'ensemble des lignes d'un même département ne peut dépasser 400.000 francs par an. Il a pour but de défendre les deniers de l'Etat contre les dépenses résultant d'un développement exagéré donné par les Départements à leurs réseaux d'intérêt local. Ce taux, qui paraissait très suffisant aux auteurs de la loi de 1880, a cependant subi, depuis l'application de cette loi, deux relèvements votés sur l'initiative de députés dont les départements avaient atteint le maximum légal, et qui désiraient encore étendre leur réseau. Le chiffre de

400.000 francs a été porté à 600.000 francs par la loi de finances du 30 décembre 1903, et à 800.000 francs par celle du 30 juin 1907. Mais il faut ajouter que, dans la pensée des législateurs de 1903 et 1907, ces nouveaux chiffres ne pouvaient pas et ne devaient pas être atteints par tous les départements. En effet, ils maintenaient au chiffre ancien de 34 400.000 francs, soit 86×400.000 fr., la charge totale imposée au Trésor. Ils indiquaient par là l'obligation pour l'Administration d'établir une sorte d'échelle entre les départements suivant leur importance, et d'y rapporter le maximum qu'il convient d'appliquer à chacun d'eux (1).

C'était là la première atteinte de fait apportée au principe de l'égalité des subventions pour chaque département.

Ajoutons que chaque année la loi de finances, conformément à l'article 14 de la loi de 1880, fixe le montant total des subventions que le Ministre des Travaux publics peut s'engager à allouer pendant l'année aux entreprises de voies ferrées d'intérêt local. Cette subvention vient s'ajouter évidemment aux subventions déjà allouées antérieurement. Pour 1911, ce chiffre a été fixé par l'article 169 de la loi de finances à 1.900.000 francs.

Comme nous le verrons dans l'examen du projet de loi de 1908, l'égalité des subventions pour chaque département a donné lieu à de nombreuses controverses et a fait l'objet d'une des plus importantes dispositions du texte soumis actuellement au Sénat.

Pour permettre l'application du cinquième maximum, le décret du 20 mars 1882 (*Journal officiel* du 26 mars 1882) a décidé, dans son article 14, que chaque loi ou décret par

(1) Rapport Lebrun, p. 43.

lequel l'Etat s'engageait à subventionner un chemin de fer d'intérêt local ou un tramway, devrait fixer le maximum de la charge annuelle pouvant résulter pour l'entreprise considérée de l'application des articles 13 et 36 de la loi. Le montant réuni de ces maxima par département ne devait pas dépasser la somme fixée par la loi pour l'ensemble des lignes situées dans le même département.

Dans la pratique, ce maximum a toujours été établi d'une façon assez large, dans chaque acte de concession, mais sans avoir égard aux circonstances exceptionnellement défavorables que les concessionnaires pouvaient avoir à traverser (1).

Comme contrepartie des subventions allouées par l'Etat, et qui ne sont fournies qu'à titre d'avance remboursable, l'article 15 a fixé certaines règles pour le partage de la recette entre le concessionnaire, d'une part, et l'Etat, le Département et les autres intéressés, d'autre part, lorsque celle-ci serait suffisante pour couvrir les dépenses d'exploitation et 6 o/o par an du capital de premier établissement. Cette disposition permettait au concessionnaire, lorsque la recette était suffisante, de distribuer au capital 1 o/o en sus des 5 o/o garantis, avant d'être obligé de rembourser les avances qu'il avait reçues. Cependant le concessionnaire ne retirant qu'un bénéfice assez restreint au delà de 6 o/o, n'était nullement incité à développer le trafic ou à exploiter le plus économiquement possible, pour augmenter le revenu de la ligne. Aussi, a-t-on dit que l'arti-

(1) Une circulaire du Ministre des Travaux publics, en date du 26 septembre 1887, a indiqué les moyens de représenter graphiquement, par des courbes, l'importance de chacun des maxima établis par la loi de 1880, et de déterminer assez facilement la valeur de la charge maximum imposée au Trésor, à inscrire dans la loi ou le décret de concession.

cle 15 organisait une sorte de régie désintéressée pour le concessionnaire.

Ajoutons que bien peu d'entreprises de chemins de fer d'intérêt local se sont trouvées dans l'heureuse situation prévue par cet article et ont pu distribuer 6 o/o. La clause de partage dont il s'agit n'a d'ailleurs été appliquée que dans les contrats de concession antérieurs à 1890 ; après cette date, elle a été modifiée et remplacée, comme nous le verrons plus loin.

Le concours financier accordé par l'Etat, tel que le prédisent les articles 13 et 14 de la loi de 1880, procède donc des deux modes de participation ordinairement adoptés en cette matière : la garantie d'intérêt et la subvention ; il présente un caractère mixte un peu spécial.

En effet, la garantie d'intérêt dont bénéficient les grandes Compagnies de chemins de fer consiste essentiellement dans une avance de fonds permettant au concessionnaire, en cas d'insuffisance des bénéfices d'exploitation de servir aux capitaux employés à l'établissement des lignes le taux d'intérêt qu'il s'est engagé à leur verser. Elle est donc variable suivant les résultats de chaque année, et le concessionnaire devra en effectuer le remboursement dès que ses bénéfices le lui permettront pendant toute la durée de la concession.

La subvention est, au contraire, un don à fonds perdus, alloué au concessionnaire pour l'aider dans les charges qu'il a assumées pour la construction et l'exploitation des lignes (1).

En réalité, le but de l'intervention de l'Etat, d'après la loi de 1880, semble être d'assurer aux capitaux de premier établissement un intérêt de 5 o/o, sous forme d'avance remboursable sur les excédents des bénéfices d'exploita-

(1) Lallemant-Dumoutier, *loc. cit.*, p. 87.

tion C'est donc bien là le caractère de la garantie d'intérêt.

Mais, en disposant que cette participation serait constituée par l'allocation d'une somme fixe de 500 francs et du quart de la somme nécessaire pour élever la recette brute à 10.000, 8.000 ou 6.000 francs, suivant le cas, la loi a modifié le caractère de cette garantie d'intérêt et lui a donné la forme d'une subvention. En effet, d'une part, l'allocation établie suivant les formules des troisième et quatrième maxima peut être insuffisante pour payer l'intérêt à 5 o/o, et, d'autre part, les bénéfices d'exploitation peuvent ne jamais permettre au concessionnaire de rembourser l'Etat de ses avances.

Aussi, pour éviter toute équivoque qui aurait pu être préjudiciable aux porteurs de titres des sociétés concessionnaires, la loi de 1880 ne contient pas, à dessein, dans son texte les mots de « garantie d'intérêt » qui figuraient dans le projet initial, et qui ont été remplacés par ceux de « subvention par annuités » (*J. off.* du 20 mai 1880, annexe n° 165).

Pour terminer l'exposé que nous venons de faire des divers maxima de la loi de 1880, disons qu'une circulaire ministérielle, du 12 août 1902, a décidé « que désormais les subventions qui seraient accordées par le Trésor aux lignes de chemins de fer d'intérêt local ou de tramways, ne dépasseront pas une durée de 65 ans », et qu'il devra en être de même pour les engagements des Départements. C'est un *nouveau maximum* qui vient s'ajouter aux précédents.

2° Mode d'exploitation.

Nous avons vu que, dans la loi de 1865, le seul mode d'exploitation prévu était celui effectué par un concession-

naire, généralement une Société. A aucun moment, il ne fut question de l'exploitation directe par le Département ou par la Commune.

La loi de 1880 n'a pas envisagé davantage, dans un texte explicite et précis, ce mode d'exploitation. Ce que l'on chercha surtout à organiser, ce fut un système de subvention ayant pour but d'encourager le développement de l'industrie, sans entraîner les abus antérieurs (1). Témoin la réplique de M. Labiche, rapporteur au Sénat, dans la séance du 14 mai 1880 : « Toutes les modifications qui ont été apportées au projet primitif ont pour but l'amélioration de la situation des concessionnaires. Déjà, dans notre premier rapport, et dans la discussion de 1878, nous avons exprimé la crainte qu'il ne fût difficile d'obtenir qu'une impulsion considérable fût donnée aux entreprises de voies ferrées, si l'on n'améliorait pas les conditions du projet primitif. Les principales de ces améliorations consistent dans l'élévation du taux de la subvention, dans la suppression de limitation de la durée fixée aux subventions, dans l'extension de durée des concessions, et dans un certain nombre de dispositions secondaires favorables aux entrepreneurs (2). »

Cette préoccupation d'encourager l'industrie privée montre bien que pour les législateurs de 1880 la concession est le mode normal d'exploitation. Une autre preuve, et celle-là découle des faits eux-mêmes, peut être déduite de ce que les 190 concessions de chemins de fer et tramways, délivrées en exécution de la loi de 1880, ont toutes été accordées au début à des particuliers ou à des Sociétés,

(1) De Bussy, *La municipalisation des tramways*, p. 42.

(2) *Journ. off.*, 15 mai 1880, p. 5259.

et que s'il en existe 4 ou 5 actuellement exploitées en régie, ce n'est qu'à la suite du rachat ou de la déchéance des concessionnaires primitifs.

Cependant, malgré cette tendance absolument certaine du législateur, la loi de 1880 et les décrets qui l'ont suivie renferment des dispositions qui supposent l'exploitation des voies ferrées d'intérêt local par les Départements ou par les Communes.

L'article 9 de la loi de 1880 est ainsi conçu :

« A l'expiration de la concession, le concédant est substitué à tous les droits du concessionnaire sur les voies ferrées qui doivent lui être remises en bon état d'entretien. » S'il est substitué au concessionnaire, il en a les droits, il peut donc exploiter. Mais on peut objecter que c'est là une substitution provisoire. Le concessionnaire disparaissant, il fallait bien que l'entreprise conservât un support légal. Il était logique que ce fût le concédant jusqu'au moment où un nouveau concessionnaire serait admis.

Mais le législateur va plus loin, il prévoit expressément, dans l'article 10, l'exploitation directe : « Toute cession totale ou partielle de la concession, la fusion des concessions ou des administrations, tous changements de concessionnaires, la substitution de l'exploitation directe à l'exploitation par concessionnaire..... ne pourront avoir lieu qu'en vertu d'un décret délibéré en Conseil d'Etat, rendu sur l'avis conforme du Conseil général, s'il s'agit de lignes concédées par le Département, ou du Conseil municipal s'il s'agit de lignes concédées par les communes. » La concession reste le seul mode normal d'exploitation, mais dans l'esprit du législateur, elle n'est pas le seul possible (1).

(1) Bussy, *loc. cit.*, p. 44.

Enfin, l'article 36 du cahier des charges type, annexé au décret du 6 août 1881, modifié par décrets des 13 février 1900 et 16 juillet 1907, a réglementé, en ce qui concerne les concessions de chemins de fer d'intérêt local, les conditions du rachat prévu par l'article 6 de la loi de 1880, soit au profit du Département, soit au profit de la Commune. Comme ce droit leur est octroyé sans aucune restriction, et peut être mis en œuvre à tout instant, il semble en résulter implicitement qu'un Département ou une Commune peuvent se substituer au concessionnaire et continuer l'exploitation par leurs propres moyens.

Il ressort donc nettement des textes qui précèdent que, contrairement à la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui, pour des raisons plus économiques que juridiques, s'est souvent montrée défavorable à l'exploitation en régie des services de transports en commun par les Départements et les Communes, notre législation spéciale aux voies ferrées d'intérêt local n'interdit nullement à ces collectivités d'exploiter directement de telles entreprises. Disons d'ailleurs que ni la loi du 10 août 1871 sur les attributions des Conseils généraux, ni la loi du 5 avril 1884 sur les pouvoirs des Conseils municipaux, n'ont davantage, suivant les commentateurs de ces lois, refusé cette faculté aux Assemblées départementales et communales.

Nous devons ajouter, cependant, que l'intransigeance du Conseil d'Etat s'est plutôt manifestée en cette matière à l'égard des Communes que des Départements. En raison de son organisation spéciale, dans laquelle certains services de l'Etat jouent un rôle important pour la gestion ou le contrôle de ses intérêts, le Département paraît mieux outillé que la Commune pour entreprendre avec succès une telle exploitation. C'est ce qui fait que si nous n'avons

à signaler aucun exemple (1) d'une Commune qui ait été autorisée à exploiter elle-même un réseau ou une ligne de tramways ou de chemins de fer d'intérêt local, nous comptons, par contre, quelques Départements qui ont obtenu, après de nombreuses vicissitudes, de se charger eux-mêmes de l'exploitation directe de quelques-unes de leurs voies ferrées. Nous citerons, entr'autres, le Département de la Haute-Vienne, qui exploite la ligne de Limoges à Aixe (décret du 29 août 1906) ; le Département du Loiret, tramway de Pithiviers à Thoury, et enfin le Département de la Côte-d'Or, qui a été autorisé, par décret du 17 novembre 1910, à pourvoir à l'exécution et à l'exploitation en régie d'un réseau important de tramways départementaux.

Notre intention n'est nullement, dans cette étude, de discuter les avantages ou les inconvénients de l'exploitation en régie des voies ferrées secondaires par les Départements ou les Communes, et de la comparer à celle des concessionnaires privés (2). Nous nous sommes proposé simplement d'examiner si ces collectivités avaient l'aptitude légale nécessaire pour se livrer à une telle industrie. Nous venons de voir que la loi de 1880 n'a nullement prohibé ce mode d'exploitation ; mais comme, en fait, il était in-

(1) Nous ne nous arrêterons pas au cas de la Ville de Paris, autorisée par décret se renouvelant chaque semestre depuis le 1^{er} juin 1910, à exploiter provisoirement en régie le chemin de fer funiculaire de Belleville, à la suite de l'expiration de la concession accordée à M. Fournier.

(2) Nous ne pouvons que renvoyer, à ce sujet, aux deux ouvrages remarquables qui ont traité de la municipalisation des tramways sous les deux faces de la question : celui de M. Bouvier, *Les régies municipales*, Paris, 1910, Gustave Doin, et celui de M. Bussy, *La municipalisation des tramways*, Paris, 1908, Arthur Rousseau.

connu à l'époque de la promulgation de la loi, celle-ci s'est contentée de l'admettre sans se donner la peine de le réglementer. Il n'a donc été prévu aucune organisation économique, soit des Départements, soit des Communes, pour gérer d'une façon satisfaisante ces services essentiellement publics ; bien au contraire, se basant sur ce que les Départements et les Communes sont placés sous la tutelle de l'Etat et que, en principe, les mineurs ne peuvent faire acte de commerce, le Parlement a toujours montré depuis, dans d'autres matières que les tramways, la plus grande opposition à doter ces collectivités d'une organisation économique qui leur manque totalement. Les débats qui ont eu lieu au Sénat en 1906, lors de la discussion et du rejet du projet de loi voté, le 13 novembre 1905, par la Chambre des députés au sujet de la création de la régie municipale du gaz de Paris, en sont la meilleure preuve. Ainsi donc, pour nous résumer, nous dirons que la loi de 1880 n'a nullement interdit aux autorités concédantes l'exploitation en régie de leurs voies ferrées. Seule la jurisprudence du Conseil d'Etat a mis obstacle en fait, dans le passé, à de telles initiatives sous prétexte qu'elles constituent des entreprises commerciales que les Départements et les Communes ne semblent pas pouvoir réaliser (1).

Nous verrons plus loin que la Commission de la Chambre chargée, d'examiner le projet de loi de 1908, a introduit dans ce texte un article spécial autorisant d'une façon positive les Départements et les Communes à exploiter directement des voies ferrées d'intérêt local, alors que le Gouvernement s'était borné, dans son projet, à maintenir la

(1) Rapport Lebrun, discussion article 24.

forme imprécise suivie dans cette matière par les législateurs de 1880.

3° Résultats de la loi de 1880.

Sans entrer dans l'examen des autres parties de la loi de 1880, indiquons rapidement quels furent ses résultats. On sait, par l'exposé fait au début de cette étude, que, depuis 1880, ou mieux depuis 1890, le réseau d'intérêt local dont nous nous occupons a pris un développement sensible. Au 31 décembre 1910, le nombre de kilomètres de chemins de fer d'intérêt local en exploitation était de 8.947, et celui des kilomètres concédés de 11.673 ; les nombres correspondants, en ce qui concerne les tramways pour voyageurs et marchandises, s'élevaient respectivement à 6.396 et 9.416 kilomètres. Ainsi, au commencement de 1911, le total des kilomètres en exploitation pour ces deux catégories de voies ferrées d'intérêt local atteignait le chiffre assez important de 15.343, et il restait à construire, ou à achever, près de 6.000 kilomètres de voies nouvelles.

La statistique publiée par le ministère des travaux publics sur les résultats de l'exploitation de ces voies ferrées en 1909, et parue au *Journal officiel* du 9 mars 1911, montre qu'il existait au 31 décembre 1909 :

2 départements,	}	exploitant ensemble plus de
2 particuliers,		250 lignes de chemins de
82 sociétés,		fer d'intérêt local proprement dits,
et 2 départements,	}	exploitant 200 lignes de
2 particuliers,		tramways pour voyageurs
75 sociétés.		et marchandises.

Les résultats de leur exploitation peuvent être groupés

dans le tableau ci-contre, que nous avons établi d'après les chiffres de cette statistique.

Les recettes brutes des chemins de fer d'intérêt local et des tramways pour voyageurs et marchandises, recevant des subventions de l'Etat, se sont élevées en 1909, d'après ce tableau, respectivement à 26 284.982 et à 14.757.162 fr., tandis que les dépenses d'exploitation correspondantes ont atteint 21.830.310 et 14.194.955 francs. Ainsi donc, le produit net de ces entreprises, c'est-à-dire l'excédent des recettes sur les dépenses, ressort à 4.454.672 francs pour les chemins de fer d'intérêt local et 562.207 francs pour les tramways. Si l'on rapproche ces chiffres du montant des dépenses réelles de premier établissement des lignes au 31 décembre 1909, qui était de 478 533 900 francs pour les chemins de fer d'intérêt local, et de 254.634.440 fr. pour les tramways dont nous nous occupons, on voit que le revenu net a été de 0 fr. 93 0/0 pour les premiers, et de 0 fr. 22 0/0 pour les seconds. Il en résulte que le produit net moyen eût été tout à fait insuffisant pour rémunérer le capital engagé, et que ce sont les subventions de l'Etat et des Départements qui ont permis de payer les intérêts des emprunts et les dividendes des actionnaires.

Un autre indice du faible rendement de ces lignes se révèle à l'examen de leurs coefficients d'exploitation. On sait qu'on désigne sous ce nom le quotient de la division du chiffre des dépenses d'exploitation par celui des recettes, et que plus ce quotient est inférieur à l'unité, plus le rendement de la ligne est satisfaisant. L'article 8 du tableau ci-annexé montre que, pour les chemins de fer d'intérêt local subventionnés, le coefficient d'exploitation a été, en moyenne, en 1909, de 0.83, et pour les tramways également subventionnés de 0.96. Ces chiffres prouvent

Résultats de l'exploitation pendant l'année 1909 ⁽¹⁾
des chemins de fer d'intérêt local et des tramways pour voyageurs et marchandises, créés en
vertu de la loi de 1880.

RENSEIGNEMENTS DIVERS	CHEMINS DE FER D'INTERÊT LOCAL		TRAMWAYS POUR VOYAGEURS ET MARCHANDISES		TOTAUX ou MOYENNES
	Ayant une subvention de l'Etat	N'ayant pas de subvention de l'Etat	Ayant une subvention de l'Etat	N'ayant pas de subvention de l'Etat	
1° Longueur moyenne exploitée (non compris les parcours com- muns) en kilomètres	6.945	1.164	4.932	655	13.696 (2)
2° Dépenses réelles d'établisse- ment au 31 décembre 1909	478.533.900	143.362.970	254.634.440	73.128.481	949.659.791
3° Prix de revient kilométrique (quotient de 2° par 1°)	68 900	123.150	51.600	111.650	69.300
4° Recettes brutes	26 284 982	10.703.963	14.757.162	7.333.333	59.079.440
5° Dépenses d'exploitation	21 830.310	7 263.292	14.194.955	5.167.515	48.456.072
6° Produit net (différ. de 4° et 5°) ..	4.454.672	3.440.671	562.207	2.165.818	10.623.368
7° Revenu net pour cent (quo- tient de 6° par 2°)	0,93 0/0	2,40 0/0	0,22 0/0	2,96 0/0	1,42 0/0
8° Coefficient d'exploitation (quo- tient de 5° par 4°)	0,83	0,67	0,96	0,70	0,82

(1) D'après les chiffres publiés à l'*Officiel* du 9 mars 1911.

(2) Les parcours communs ne sont pas compris dans ces chiffres.

combien la situation de ces entreprises serait précaire si les Pouvoirs Publics ne leur venaient en aide, chaque année, au moyen de leurs subventions.

Le tableau annexé au rapport de M. Lebrun (p. 125) et reproduit ci après (p. 44) fait ressortir que, du 1^{er} janvier 1880 au 31 décembre 1907, le montant des subventions payées par l'Etat s'est élevé au total à plus de 89.000.000 de francs. Pour l'année 1907, la part de l'Etat était de 10.000.000 francs ; pour 1910, elle était de 13.000.000 fr.

L'importance des sacrifices consentis ainsi par l'Etat, d'une part, le développement kilométrique des lignes d'intérêt local, d'autre part, démontrent surabondamment l'essor pris par ces lignes depuis 15 ans. Dans l'exposé des motifs du projet de loi de 1908, le Gouvernement constate, en outre, que nous entrons dans une nouvelle période d'activité pour ces voies ferrées. Ainsi, au 1^{er} janvier 1908, la Direction des chemins de fer était saisie de 40 projets comportant une dépense de 185 millions de francs et pouvant entraîner pour l'Etat, d'après la législation actuellement en vigueur, une subvention de 3.600.000 francs (*J. off.*, p. 578).

Il suffit d'ailleurs de voir le sommaire des questions soumises aux sessions annuelles des Conseils Généraux pour se rendre compte de la place importante que les voies ferrées secondaires prennent dans leurs délibérations.

L'exemple des Départements qui possèdent un réseau d'intérêt local de 500 kilomètres ou plus, est suivi de tous côtés ; beaucoup d'autres Départements songent aussi à créer un réseau d'intérêt local de 400 à 500 kilomètres et à réaliser le réseau desservant tous les chefs-lieux de cantons. Ce résultat était, en 1879, déjà représenté comme le but à atteindre.

**Relevé, par année, des dépenses payées pour les chemins
de fer d'intérêt local et les tramways depuis 1880 (1).
(D'après les comptes définitifs)**

ANNÉES	LOI DE 1865	LOI DE 1880	OBSERVATIONS.
1880	830.960,37	—	Les chiffres inscrits dans la 3 ^e colonne représentent le total des paiements faits chaque année pour les lignes régies par la loi du 11 juin 1880.
1881	878.235,34	—	
1882	701.337,86	—	
1883	186.180,50	—	
1884	31.900	—	
1885	313.696,21	10.763,25	On rappelle que le montant effectif de la subvention <i>annuelle</i> due par l'Etat est calculé pour chaque année, en tenant compte des résultats de l'exploitation et des diverses conditions inscrites dans les articles 13 et 36 de la loi. On ne saurait donc considérer que la dite subvention corresponde à une part déterminée de capital d'établissement qui serait à la charge de l'Etat.
1886	60.950	100.263,90	
1887	27.700	338.873,78	
1888	—	708.274,05	
1889	40.600	1.100.000	
1890	12.700	1.498.827,42	
1891	29.760	2.432.826,56	
1892	29.240	2.488.357,90	
1893	60.000	2.908.651,24	
1894	26.000	3.192.598,30	
1895	212.600	3.173.453,81	
1896	45.600	3.557.841,85	
1897	220.900	3.836.873,17	
1898	19.899,75	4.370.000	
1899	—	4.083.906,20	
1900	—	4.749.920,75	
1901	—	4.750.000	
1902	—	5.000.000	
1903	—	5.200.000	
1904	—	7.100.000	
1905	—	5.800.000	
1906	—	8.000.000	
1907	—	10.000.000	
Totaux.	3.728.260,03	84.401.432,18	

(1) Annexe n° V au Rapport de M. Lebrun, p. 125.

En 1908, 1909 et 1910, le montant des subventions payées par l'Etat s'est élevé respectivement à 12.010.000, 13.000.000 et 9 millions 468.042 fr. 22. En 1910, le crédit de 13.000.000 francs ouvert au budget, n'a pas été entièrement absorbé en raison des retards apportés par certaines Compagnies dans leurs règlements de comptes.

M. Considère a évalué, en 1892, à 30.000 le nombre de kilomètres de chemins de fer d'intérêt local que devrait posséder la France pour assurer le service dans toutes les régions. Il semble bien que nous nous acheminions, ajoute le projet de loi, vers la réalisation de cette estimation, qui parut en son temps un peu hyperbolique.

On peut donc dire, en se basant sur les résultats annoncés par les statistiques, que le régime qui a suivi la promulgation de la loi de 1880 a été favorable au développement des voies ferrées secondaires, et il semble qu'en particulier, la substitution à la subvention en capital de la subvention en annuités, revêtant, dans certains cas, la modalité de la garantie d'intérêt, a permis de soutenir des entreprises peu viables par elles-mêmes. Mais, ce qu'il faut signaler immédiatement, c'est que le régime actuellement appliqué n'est plus le régime réellement organisé par la loi de 1880, et qu'en présence des dépenses considérables imposées à quelques Départements par le service de la garantie à laquelle ils s'étaient engagés, l'Administration centrale des travaux publics et le Conseil d'Etat ont modifié peu à peu, dans la pratique, les conditions dans lesquelles la loi de 1880 avait été appliquée dans les dix premières années de son existence. En fait, ce n'étaient plus les Compagnies exploitantes qui périlclitaient, c'étaient les Départements qui étaient frappés de charges excessives, dont quelques unes, d'ailleurs, grèvent encore actuellement les finances de certains d'entre eux.

Aussi, au fur et à mesure que quelques-unes de ces erreurs et de ces imprévoyances se sont révélées, des clauses spéciales ont été insérées dans les nouveaux contrats de concessions pour y remédier. Mais il en existe encore

qui n'ont pas reçu leur correctif et qui attendent des modifications (1).

Les principales critiques, maintes fois signalées contre la loi de 1880, portaient d'abord sur le principe lui-même de la garantie d'intérêt qui n'incitait nullement le concessionnaire à améliorer les services d'exploitation et à augmenter le trafic au mieux de l'intérêt général. On reprochait ensuite à la loi de favoriser les Départements riches au détriment des Départements pauvres, en n'accordant pas à ces derniers des facilités financières spéciales pour amorcer leurs réseaux, et de ne pas permettre à ces départements pauvres, faute de ressources indispensables pour avoir droit aux subventions de l'Etat, d'obtenir une part de ces subventions qui étaient presque entièrement absorbées par les Départements aisés. La meilleure preuve du bien fondé de cette critique, c'est que des relèvements successifs du maximum annuel par département l'avaient porté de 400.000 à 600.000 francs, et de 600 000 à 800.000 francs, uniquement pour permettre à certains départements d'augmenter leur part de subventions, tandis que les départements pauvres continuaient à ne rien recevoir.

Enfin, le système des forfaits adoptés par les Départements pour fixer plus aisément le capital de premier établissement et les dépenses d'exploitation, en vue d'établir chaque année le montant de la subvention due par l'Etat suivant les articles 13 et 36 de la loi, donnait lieu à des observations des plus justifiées.

Ces derniers inconvénients, qui ont été souvent signalés, ont été résumés d'une façon magistrale par M. Le-

(1) Rapport Lebrun, p. 24.

brun dans son rapport à la Chambre des députés. En raison de l'intérêt qu'ils présentent, et pour donner un aperçu aussi complet que possible de la question, il nous a paru utile de reproduire ci-dessous le passage de ce rapport relatif aux forfaits de construction et d'exploitation (1).

(1) 1° *Forfait de construction*. — La loi de 1880 assurait, par le jeu de la subvention, un intérêt de 5 0/0 au capital de premier établissement. Mais comment était fixé ce capital ?

Au début, la construction était faite par les concessionnaires chargés plus tard de l'exploitation, moyennant un prix fixé à *forfait* à la suite d'une étude plus ou moins complète de la future ligne.

C'était là une pratique tout à fait fâcheuse qui incitait le concessionnaire à réaliser le plus clair de ses bénéfices sur la construction, soit en obtenant un forfait aussi élevé que possible, soit, au cas où le Département aurait pu réduire ce forfait à de justes proportions, en réalisant des économies au cours de la construction. C'était, dans les deux cas, une opération désastreuse pour le Département.

Aussi, adopta-t-on bientôt dans les conventions un système différent. Le capital de premier établissement est déterminé d'après les dépenses réelles, dûment contrôlées, et ce, dans les limites d'un *maximum* convenablement fixé. Des primes peuvent d'ailleurs être accordées au concessionnaire pour l'intéresser à l'économie.

Ce système du maximum, ainsi substitué à celui du forfait, est une garantie pour le bon emploi des finances publiques. Mais il n'élimine pas tous les inconvénients attachés à la construction assurée par le concessionnaire, car presque toujours les Compagnies sont constituées par des entrepreneurs qui se chargent d'exécuter les travaux moyennant un prix fixé de gré à gré avec la Société qu'ils ont fondée. Ils fixent ce prix de manière à retirer de la construction même, quoi qu'il advienne, une large part de bénéfices.

On ne peut considérer les prix payés par la Société comme répondant aux dépenses réelles ; c'est pourquoi celles-ci sont généralement évaluées d'après une *série de prix* annexée au contrat, qui n'est autre chose qu'un forfait décomposé en ses éléments.

• • • • •
2° *Forfait d'exploitation*. — L'article 13 de la loi de 1880 assure au concessionnaire une subvention destinée non seulement à pour-

La volonté du Conseil d'Etat de ne plus donner à l'avenir d'avis favorable aux contrats de concessions basés sur

voir aux charges du capital de premier établissement, mais encore à couvrir les insuffisances d'exploitation, différence entre les dépenses réelles et le produit brut, impôts déduits.

Il fallait donc déterminer ces deux éléments : le second est facile à connaître, il ressort de l'examen de la comptabilité. Le premier l'est moins.

Pour l'évaluer, on avait recours, au début de l'application de la loi, à divers systèmes comportant l'évaluation forfaitaire des frais d'exploitation d'après une formule de la forme

$$A + \frac{I}{K} R$$

R étant la recette brute, A et K deux constantes à déterminer dans chaque cas, avec quelquefois l'adjonction d'un certain minimum assuré au concessionnaire quoi qu'il advienne. Voici quelques exemples de ces formules :

$$2.300 + \frac{R}{4}, 2.000 + \frac{R}{3}, 1.800 + \frac{R}{2}, 1.500 + \frac{R}{2}$$

$$1.200 + \frac{2}{3} R, 1.000 + \frac{2}{3} R, 800 + \frac{3}{4} R.$$

Or, cette pratique est défectueuse à bien des égards. Il apparaît d'abord qu'une telle formule ne peut convenir pour toutes les valeurs de la recette. Telle d'entre elles où le terme constant est élevé et le coefficient de R assez faible sera bonne pour les recettes moyennes ou élevées, et non pour les autres. Par exemple, pour une recette kilométrique de 1.200 francs, la formule $2.300 + \frac{R}{4}$ conduirait à un forfait de 2.600 francs visiblement exagéré.

Telle autre, au contraire, par exemple $800 + \frac{3}{4} R$ où le terme constant est faible et le coefficient de R relativement élevé, donnera pour les petites recettes des résultats très faibles, et, à l'inverse, pour les recettes élevées, des résultats trop forts. Pour R = 1.200 francs, par exemple, elle donnerait : F = 1.700 francs, chiffre insuffisant ; et pour R = 6.000 francs, elle donnerait F = 5 300 fr., chiffre excessif.

L'évaluation forfaitaire des frais d'exploitation d'après la formule $A + \frac{I}{K} R$ présente d'autres inconvénients ; on peut dire d'une façon

les errements antérieurs à 1889, s'est manifestée, d'une manière formelle, dans un avis de la section des Travaux

générale, qu'elle crée une sorte d'antagonisme entre les intérêts du public et ceux du concessionnaire, en ce sens qu'elle pousse ce dernier à maintenir ses tarifs élevés et à ne rien faire pour développer le trafic portant sur des objets à faible tarif de transport.

Si, en effet, la dépense kilométrique résultant de cet effort fait par le concessionnaire (création de trains, etc.) est égale à D , comme il n'a, pour se couvrir, que la fraction $\frac{1}{K}$ de la recette correspondante, il n'aura intérêt à tenter cet effort que si ladite recette R est au moins égale à K fois la dépense $D = KD$, en telle sorte qu'il lui reste $\frac{1}{K} \times KD = D$. Et cependant il semble que la collectivité ait intérêt à ce que cet effort soit fait dès que la recette à attendre d'une amélioration suffira à couvrir la dépense correspondante D .

Les inconvénients de la formule forfaitaire s'aggravent encore dans le cas où elle se double d'un minimum concédé au concessionnaire, au-dessous duquel les dépenses ne peuvent descendre

Dans ce cas, en effet, on arrive à cette conséquence étrange que le concessionnaire a intérêt à ne rien transporter, à ne rien faire pour développer le trafic, puisque, de toute façon, la subvention de l'Etat et du département lui assure un minimum de recettes, et que son intérêt bien entendu lui conseille de réduire autant que possible ses frais d'exploitation, c'est-à-dire en somme le trafic.

Ces divers inconvénients sont apparus bien vite aux Départements qui s'étaient liés par des conventions désavantageuses pour eux, et l'expérience qu'ils avaient faite d'un tel système conduisit à l'abandonner.

On en substitua un autre, où l'on tient compte à l'exploitant de ses dépenses effectives dans les limites d'un maximum déterminé par une formule semblable à celles dont il a été question ci-dessus.

Ce système est assurément plus rationnel ; il concilie mieux les intérêts du Département, du concessionnaire et du public, encore que la vérification des comptes présente des difficultés réelles. Mais les inconvénients attachés à la formule $A + \frac{1}{K} R$, en tant qu'elle sert à l'évaluation forfaitaire des frais d'exploitation, se retrouvent

publics, en date du 17 juin 1890, lors du dépôt du projet de loi relatif à l'établissement des lignes de Noyon à Guiscard et de Mily à Formerie, dans le département de l'Oise (1).

C'est à partir de cette époque que des modifications importantes ont été apportées aux règles qui avaient présidé de 1880 à 1890 à l'établissement des contrats de concessions. On peut donc dire que le régime qui a suivi la loi de 1880 se divise en deux périodes : celle comprise entre

en partie quand elle est destinée à fixer le maximum.

Aussi a-t-on cherché à l'améliorer. On y est parvenu en lui substituant une formule à plusieurs termes (3, 4, 5 ou 6 termes), dont le principe est le suivant : au lieu d'abandonner au concessionnaire la même fraction $\frac{1}{K}$ de la recette R, ce qui, nous l'avons établi plus haut, l'incite à ne rechercher que le trafic auquel correspond une certaine recette, on décompose cette recette en ses éléments principaux et on applique à chacun d'eux un coefficient d'autant plus fort qu'il est moins avantageux pour le concessionnaire.

On arrive ainsi à une formule type de la forme :

$$F = A + \frac{1}{B} R_v + \frac{1}{C} R_m + \frac{1}{D} V_k + \frac{1}{E} M_k + \frac{1}{F} T_k$$

où A, B, C, D, E, F, sont des constantes à déterminer dans chaque espèce particulière.

R_v représente la recette due au trafic voyageurs ;

R_m — — — — — marchandises ;

V_k — le nombre de voyageurs kilométriques ;

M_k — — — — — tonnes kilométriques ;

T_k — — — — — trains kilométriques.

La convention relative au réseau d'intérêt local du Finistère, notamment, comprend une formule de cette nature.

Bien entendu, on peut s'en tenir à une des formules à trois ou quatre termes, comme celle adoptée pour le réseau des départements du Rhône et de la Loire, et qui est la suivante :

$$875 + \frac{3}{4} R + 0,02 M_k$$

(1) Voir le texte de cet avis dans la thèse de M. Lallemand-Dumoutier, p. 151 et suiv.

l'année 1880 et l'année 1890, et celle comprise entre 1890 et l'époque actuelle.

Dans la première période, le capital de premier établissement est généralement fixé à forfait à une certaine somme par kilomètre, avec la réserve que ce chiffre ne pourra être appliqué qu'à une longueur kilométrique déterminée.

Moyennant ce prix forfaitaire, qui varie d'ordinaire entre 60.000 et 80.000 francs par kilomètre pour les chemins de fer à voie étroite, type presque toujours adopté, le concessionnaire établit la ligne et ses dépendances, fournit le matériel roulant, le mobilier des gares, l'outillage des ateliers, et procède au parachèvement de la ligne après sa mise en exploitation. Il assume aussi la charge du service des intérêts des capitaux pendant la période de construction, et celle des dépenses relatives à la constitution du capital.

Quant au Département, en raison de la garantie qu'il a donnée, il s'engage à servir l'intérêt au taux de 5 o/o au capital de premier établissement, amortissement compris, quels que soient les résultats de l'exploitation. Pour remplir cette obligation, il reçoit la subvention de l'Etat qui peut être équivalente à sa propre charge, augmentée des subventions et engagements des localités et des particuliers, lorsque le Département les a compris dans ses offres de concours (1),

On conçoit que la fixation de ce capital et des frais d'exploitation soit une opération des plus délicates, puisque des chiffres convenus à forfait dépendent les charges de l'autorité concédante. Ce sont les abus relevés sur ce

(1) Lallemant-Dumoutier, p. 131.

point qui ont amené le Conseil d'Etat à apporter, à partir de 1890, les modifications dont nous avons parlé plus haut et à fixer aux autorités concédantes et aux demandeurs en concessions le sens dans lequel leurs obligations réciproques devaient être désormais arrêtées, pour recevoir un avis favorable de sa part. Il en est donc résulté un régime nouveau qui a eu comme conséquence essentielle de substituer, dans la plupart des cas, aux contrats de concession comportant une garantie d'intérêt, la réalisation du capital de premier établissement par le département.

Cette substitution d'un régime nouveau, purement jurisprudentiel, au régime institué par la loi elle-même, ne s'est accomplie sans difficulté qu'en raison des avantages qu'elle comportait pour les autorités concédantes. Ces dernières n'ont pu que se rallier avec empressement aux dispositions nouvelles arrêtées par le Conseil d'Etat et faire de leur acceptation par les futures concessionnaires, une condition *sine qua non* de l'octroi des concessions. D'où l'absence, à notre connaissance du moins, de toute contestation et de tout recours légal de la part des intéressés contre l'application de ce nouveau système qui peut se ramener aux lignes générales suivantes :

Un département qui veut construire un réseau ou une ligne de voie ferrée prend généralement à sa charge la totalité de la dépense de construction, mais exige des demandeurs en concession une avance du cinquième au moins de la dépense. Cette avance, remboursable par annuités échelonnées sur toute la durée de la concession, constitue en réalité un cautionnement garantissant l'exécution des engagements pris par le concessionnaire pour

l'exploitation du réseau (1). Elle est réalisée au moyen du capital-actions de la société concessionnaire pour un cinquième, et par des obligations pour le surplus.

La construction est faite soit par le Département, soit, et c'est le cas le plus fréquent, par le concessionnaire, avec ou sans prime d'économie. Quoique l'expérience ait semblé démontrer que la construction faite par l'autorité concédante présentait parfois des avantages, beaucoup de Départements préfèrent s'adresser aux concessionnaires pour être assurés à l'avance que la somme à payer par eux ne dépassera pas un maximum fixé par le contrat de concession. En pareil cas, les fournitures à faire par le concessionnaire sont généralement déterminées par une série de prix.

L'exploitation est presque toujours assurée aux risques et périls du concessionnaire. Pour les dépenses annuelles à admettre en compte dans le calcul des subventions, on a adopté, en vue d'obvier aux inconvénients des forfaits signalés plus haut, une formule dans laquelle, à une somme fixe qui représente les dépenses constantes et indépendantes du trafic, on ajoute, pour tenir compte des variations de ce dernier, une fraction de la recette brute. En outre, le partage des bénéfices entre le concessionnaire et les autorités concédantes commence, en fait, dès que les frais d'exploitation, tels qu'ils sont fixés dans l'acte de concession, sont couverts, au lieu d'attendre que les bénéfices aient permis de distribuer 6 o/o au capital de premier établissement, comme le prescrivait l'article 15 de la loi de 1880.

Le projet de loi de 1908 a réglementé ces diverses ques-

(1) Thévenet et Manesse, p. 437.

tions dans des textes spéciaux et précis, au mieux, semble-t-il, des intérêts de l'Etat, distributeur de subventions, et des Départements, bailleurs de fonds intéressés à la bonne marche des entreprises. En ce qui concerne, en particulier, les forfaits de construction et d'exploitation, il s'est heureusement inspiré des résultats satisfaisants donnés par les contrats de concession qui ont été passés depuis une dizaine d'années.

CHAPITRE II

LE NOUVEAU RÉGIME DES VOIES FERRÉES D'INTÉRÊT LOCAL
EN FRANCE. — REMANIEMENTS APPORTÉS A LA LOI DE
1880. — LE PROJET DE LOI DE 1908.

SECTION I

Économie générale du projet.

Les inconvénients qui résultèrent de l'application de la loi de 1880 firent éclore de nombreux projets de révision (1).

Mais aucune de ces propositions de loi n'avait pu aboutir et réaliser les réformes attendues depuis longtemps, lorsque, en 1907, le Gouvernement, désireux de mener à bonne fin l'œuvre vainement commencée dans les précédentes législatures, institua une Commission chargée d'étudier la révision de la loi du 11 juin 1880. Le rapport du Ministre des Travaux publics précédant le décret du

(1) Nous citerons :

La proposition de loi de MM. Cheneau et Labuze du 25 mars 1882 (Chambre des députés, annexe n° 661) ;

Le projet de loi de M. Yves Guyot, du 16 février 1892, *Doc. parl.*, Chambre des députés (n° 1906), rapporté par M. Cochery le 29 mars 1893 (n° 2696) ;

Le projet de loi de M. Jonnart, séance du 21 février 1894, *J. Off.*, *Doc. parl.*, Chambre des députés, annexe n° 418 ;

La proposition de MM. Germain Périer, Sarrien, du 9 avril 1900 ;

La proposition de M. Gauthier, sénateur, ancien ministre, du 6 juin 1907 (Sénat, n° 141).

31 août 1907, qui a nommé cette Commission, contient le passage suivant :

« D'autre part, l'extension qu'a prise le réseau des voies ferrées d'intérêt local depuis la promulgation de la loi de 1880, et la modification du caractère de ces entreprises, ont fait apparaître l'intérêt qu'il pourrait y avoir à établir, d'une manière rationnelle et correspondant à la véritable nature du service effectué par ces voies ferrées, la *distinction* entre les chemins de fer d'intérêt local et les tramways... »

Il est assez curieux de constater qu'une des questions soumises à l'examen de la Commission comportait la distinction à établir entre les différentes catégories de voies ferrées d'intérêt local. Une des premières décisions de la commission fut de supprimer, comme nous l'avons dit plus haut, toute distinction entre les chemins de fer d'intérêt local et les tramways. C'est par cette mesure, qui paraît un peu en contradiction avec les termes de la circulaire ministérielle, que débute le projet de loi élaboré par la Commission. Ce projet de loi a été adopté par le Gouvernement et déposé sur le bureau de la Chambre, le 25 juin 1908, par M. Clémenceau, Ministre de l'Intérieur, et M. Barthou, Ministre des Travaux publics.

Nous avons vu au chapitre précédent que quelques-unes des erreurs de la loi de 1880 ont été déjà corrigées, en pratique, dans les derniers contrats de concession ; d'autres restent encore à modifier. Aussi le projet de loi a-t-il un double effet : d'une part, donner force de loi à certaines règles admises depuis quelques années par la jurisprudence administrative, d'autre part, modifier un certain nombre de dispositions auxquelles on a reconnu divers inconvénients.

Le projet de loi a établi un classement méthodique des diverses questions envisagées, classement qui n'existait pas dans la loi de 1880 où tous les articles se suivent dans un ordre assez dispersé. Il a réparti les dispositions de la loi nouvelle en quatre titres :

- 1° Déclaration d'utilité publique ;
- 2° Régime financier ;
- 3° Conditions générales des concessions ;
- 4° Dispositions diverses.

Contrairement aux propositions antérieures, qui n'avaient pour objet que de modifier certaines dispositions de la loi de 1880 sans l'abroger, ce projet de loi transforme entièrement le texte ancien et se substitue à lui pour toutes les voies ferrées d'intérêt local à établir à l'avenir. Une réserve est faite cependant, en raison du principe de la non rétroactivité des lois, en ce qui concerne les lignes nouvelles ayant le caractère d'annexes complétant les réseaux antérieurement concédés. Les dispositions de l'ancienne loi leur seront encore applicables en principe, sauf entente entre les concessionnaires et les Départements pour se mettre d'accord, s'il y a lieu, sur la substitution du nouveau régime au régime de la loi de 1880.

Les modifications principales apportées à la loi de 1880 par le projet de loi portent :

1° Sur l'unification des chemins de fer d'intérêt local et des tramways, sous la dénomination unique de « voies ferrées d'intérêt local ». Nous avons déjà traité cette question dans le chapitre précédent et nous n'y reviendrons pas ;

2° Sur l'attribution uniquement aux autorités locales (Département et Commune), qui ont la charge de veiller

sur les intérêts à desservir, du pouvoir d'accorder les concessions. On sait qu'actuellement c'est l'Etat qui les octroie lorsqu'il s'agit d'un tramway qui emprunte, même sur une très faible étendue, une route nationale (domaine public de l'Etat) ; dans les autres cas, c'est au Département ou à la Commune qu'il appartient de délivrer les concessions. En fait, comme la plus grande majorité des tramways circulent tant soit peu sur une route nationale, c'est l'Etat qui a concédé presque tous les tramways construits en France (6.000 kilom.) et les concessionnaires (Départements ou Communes) ont dû rétrocéder les concessions à des sociétés d'exploitation ; d'où, entre ces diverses autorités, une multiplicité de rapports peu favorables à la bonne marche des affaires (1).

Des dispositions du projet il résulte qu'à l'avenir, pour les voies ferrées que nous étudions, l'autorité concédante sera toujours, en fait, le Département ; le Conseil général aura toute compétence en matière de chemins de fer s'étendant sur plusieurs communes. Cependant, une innovation se trouve insérée dans le projet de loi ; quand le Conseil général ne voudra pas prendre l'initiative de la construction d'une ligne, un syndicat de communes pourra en poursuivre la réalisation, conformément à la loi du 22 mars 1890.

3^o Sur la nature de l'acte déclaratif d'utilité publique. D'après la loi de 1880, les chemins de fer d'intérêt local sont déclarés d'utilité publique par une loi (art. 2) ; les tramways, par un décret délibéré en Conseil d'Etat (art. 29). Le projet de loi du Gouvernement proposait d'unifier ces dispositions et de remettre au Pouvoir Exécu-

(1) Rapport Lebrun, p. 39.

tif le soin de déclarer d'utilité publique toutes les voies ferrées d'intérêt local, sans distinction. Dans l'exposé des motifs, le Gouvernement signalait que, d'une part, la déclaration d'utilité publique par une loi n'était qu'une complication, contre laquelle tous les intéressés n'avaient cessé de protester ; que, d'autre part, la forme législative n'ajoutait aucune garantie spéciale, puisqu'il n'était pas d'exemple qu'une déclaration d'utilité publique de ce genre ait été arrêtée au Sénat ou à la Chambre.

La Commission a protesté contre cette affirmation qui lui a paru peu révérencieuse pour le Parlement ; après avoir montré que l'intervention des deux Chambres, faite par les soins de leur Commission respective des travaux publics, avait été, au contraire, souvent des plus efficaces, elle a apporté, après un échange de vues avec le Gouvernement, une modification à la disposition qui précède ; elle a proposé de rédiger l'article 10 du projet, de la façon suivante :

« L'utilité publique est déclarée et l'exécution est autorisée par une loi lorsqu'il est fait appel à la subvention de l'Etat ; dans les autres cas, par un décret délibéré en Conseil d'Etat, sur le rapport du Ministre des Travaux publics, après avis du Ministre des Finances. »

4° Sur la procédure d'enquête et d'établissement du dossier qui se trouve simplifiée et améliorée. Les autorités locales pourront être renseignées sur les intentions du Pouvoir central dès le début de l'instruction, et poursuivre ensuite les formalités de cette dernière en toute connaissance de cause. Ainsi seront évitées les longues périodes de tâtonnements qui précédaient la confection des projets et aboutissaient souvent à leur échec devant le Pouvoir central.

5° Enfin, sur les subventions allouées par l'Etat et sur la constitution financière des sociétés exploitantes (art. 13 à 26 du projet).

Ce sont les dispositions relatives aux subventions qui contiennent la partie essentielle du projet de loi ; elles feront l'objet principal de notre examen dans les paragraphes qui suivent.

SECTION II

Le régime des subventions de l'Etat dans le projet de loi de 1908.

Le projet de loi de 1908 a réglementé, dans les articles 13 à 22 faisant partie du titre II, le nouveau régime des subventions allouées par l'Etat aux voies ferrées d'intérêt local. Il s'est inspiré, pour certaines parties, des projets de loi déposés en 1892 par M. Yves Guyot, et en 1894 par M. Jonnart ; pour le surplus, il a fait œuvre nouvelle. Nous allons d'abord examiner ces divers articles tels qu'ils ont été soumis à la Commission des travaux publics de la Chambre, en nous réservant de traiter dans la section III les modifications que cette Commission a introduites.

Le projet de loi a tenu à apporter la plus grande précision dans la détermination des modalités suivant lesquelles seront fixées et allouées les subventions accordées par l'Etat. L'examen de chacun des articles fera mieux ressortir encore le désir du Gouvernement de combler les lacunes constatées dans la loi de 1880.

L'article 13 (1) consacre, tout d'abord, le principe posé

(1) ART. 13. — L'Etat peut, dans la limite du maximum fixé an-

par les lois précédentes au sujet des entreprises qui, seules, peuvent être dotées d'une subvention. Le transport simultané des voyageurs et des marchandises est toujours le critérium imposé. En outre, c'est dans les limites d'un maximum fixé par la loi de finances, que l'Etat peut allouer des subventions en *capital* ou en *annuités* pour l'établissement de ces voies ferrées.

Cette dernière disposition comporte le retour, en principe, au système de la loi de 1865, qui avait adopté le mode de subvention en capital ; mais c'est un retour plus théorique qu'effectif. En effet, dans la situation budgétaire actuelle, il est peu probable que le Parlement consente à inscrire au budget ordinaire, tous les ans, les 30 à 40 millions que représenteraient les subventions de l'Etat pour la construction des voies ferrées, subventions qui atteignent actuellement une moyenne de 60 à 80 millions de francs par an. Aussi, dans l'exposé des motifs (1), le Gouvernement s'empresse d'ajouter que la règle sera toujours la subvention en annuités, mais que, pour assurer à la nouvelle loi l'élasticité nécessaire, il importe de prévoir l'allocation de subventions en capital qui peuvent être plus avantageuses pour l'Etat en certaines circonstances.

La clause qui précède se trouvait déjà comprise dans le projet de loi de M. Jonnart, de 1894, dont l'article 6 était

nuellement par la loi de finances, allouer aux départements ou aux communes des subventions pour l'établissement des voies ferrées destinées au transport, en toute saison, des voyageurs et des marchandises de toute nature.

L'Etat donne ces subventions en capital ou en annuités. Le décret prononçant la déclaration d'utilité publique fixe le mode adopté et le maximum des sacrifices de l'Etat.

(1) Exposé des motifs du projet du Gouvernement, p. 581.

ainsi conçu : « La subvention de l'Etat peut être donnée en capital ou en annuités dont la durée est au plus de 60 années. Elle ne peut, en aucun cas, excéder le montant des dépenses que le département ou la commune prend à sa charge avec le concours des intéressés s'il y a lieu. »

L'article 13, § 2, ajoute que le décret prononçant la déclaration d'utilité publique fixe le mode de subventions choisi et le maximum des sacrifices de l'Etat. Pour ne plus revenir sur les dispositions qui précèdent, disons que la Commission a adopté l'article 13 en substituant toutefois au mot « décret » le mot « loi », en raison de la modification apportée par elle à l'article 10, ainsi que nous l'avons signalé à la page 59.

Les articles 14 et 15 contiennent les innovations les plus importantes qui aient été apportées au texte de la loi de 1880. C'est dans ces deux articles que se trouve exposé le nouveau système d'allocation des subventions ; ils ont donné lieu à de nombreuses divergences de vues entre le Gouvernement et la Commission des travaux publics et ont été modifiés eux-mêmes par cette dernière.

Nous verrons dans la section suivante le texte du projet de la Commission qui est celui actuellement soumis au Sénat.

L'article 14 (1) du projet du Gouvernement maintient

(1) ART. 14. — La subvention allouée par l'Etat est au plus équivalente aux dépenses faites par le département ou la commune, en y comprenant, s'il y a lieu, le concours de tous les intéressés.

Elle peut atteindre la moitié des charges correspondant aux dépenses faites pour les travaux complémentaires pendant les dix premières années de l'exploitation, le tout dans les limites d'un maximum fixé par le décret déclaratif d'utilité publique.

En aucun cas, elle ne peut contribuer à couvrir les insuffisances d'exploitation.

tout d'abord la règle établie par la loi de 1880, savoir que la subvention de l'Etat ne peut dépasser les sacrifices faits par les Départements et les Communes et les intéressés ; ce principe a été battu en brèche par la Commission qui ne l'a pas maintenu.

Le même article décide, en outre, que le capital servant de base à la subvention de l'Etat devrait comprendre, non seulement la dépense de premier établissement, mais les dépenses faites pour travaux complémentaires dans les 10 premières années de l'exploitation (travaux s'appliquant à la création de raccords nouveaux, ou de gares nouvelles, agrandissement et aménagements complémentaires des gares ou d'évitement complémentaires, accroissement du matériel roulant nécessité par le développement du trafic.....). C'est là un point sur lequel une certaine hésitation s'était manifestée jusqu'ici dans la pratique administrative. Devait-on ou ne devait-on pas, pour la subvention de l'Etat, tenir compte des travaux complémentaires ? Le projet de loi a résolu la question dans le sens de l'affirmative, et l'exposé des motifs justifie ainsi cette innovation : « L'intérêt même de l'Etat est de tenir compte des travaux complémentaires exécutés pendant les premières années de la concession. Sans cela, le Département et son concessionnaire sont incités à prévoir partout des installations répondant au maximum des besoins possibles, pour être sûrs de ne se trouver nulle part en présence d'insuffisances qu'ils devraient combler sans le concours de l'Etat ; il vaut beaucoup mieux limiter au nécessaire les installations du début et se réserver la possibilité de les développer suivant les suggestions de l'expérience, là seulement où le trafic l'exigerait. »

Mais la disposition qui peut paraître, en apparence tout au moins, atteindre dans son essence même le système des subventions de la loi de 1880, est contenue dans le dernier paragraphe de l'article 14 Il édicte, en effet, qu'en aucun cas la subvention de l'Etat ne peut contribuer à couvrir les insuffisances de l'exploitation. Ainsi donc se trouve abrogée, en ce qui concerne l'Etat, cette clause qui avait paru si séduisante au législateur de 1880 et sur laquelle il avait fondé des espoirs qui se sont bien réalisés, mais grâce à d'autres moyens. Cette abrogation, toutefois, n'est plus, en réalité, qu'une simple abrogation de texte, et ne fait que consacrer, comme nous l'avons vu, une pratique constante, depuis nombre d'années, du Conseil d'Etat et des Commissions des travaux publics des deux Chambres.

Le rapport de la Commission (p. 64) commentant ce texte, fait ressortir qu'il paraît raisonnable d'exiger d'une voie ferrée qu'elle procure des recettes au moins suffisantes pour couvrir les dépenses directes d'exploitation, toute question d'amortissement mise à part. Une ligne ne répondant pas à cette condition ne semble pas mériter d'être construite, ou du moins de recevoir une subvention de l'Etat La loi n'interdit pas d'ailleurs au Département d'aider de telles entreprises et de prendre avec les concessionnaires toutes les mesures et tous les engagements susceptibles de faciliter la bonne marche de l'entreprise, à laquelle les Départements sont intéressés.

Mais, « s'il convient de laisser au Département la possibilité de triompher dans certains cas des hésitations d'un concessionnaire auquel il tient, en lui accordant, pour certaines lignes, une garantie d'exploitation, ce sont là,

précise le Gouvernement (1), des combinaisons que l'Etat ne doit pas encourager, qu'il ne doit autoriser que dans des cas très exceptionnels et auxquelles il doit demeurer étranger. Admettre sa participation à la garantie des insuffisances de l'exploitation, c'est s'exposer à tous les mécomptes qui ont signalé les premières années d'application de la loi de 1880. »

Malgré la valeur des arguments invoqués pour supprimer toute participation des collectivités aux insuffisances de l'exploitation, il nous paraît toutefois que cette règle est un peu absolue et peut laisser, dans certains cas, les entreprises dont nous nous occupons dans une situation assez précaire. En effet, les subventions, tant de l'Etat que du Département, qui sont fixées maintenant d'une façon ferme et déterminée d'avance, peuvent être tout à fait insuffisantes pour couvrir les conséquences de circonstances imprévues, comme l'application obligatoire d'une loi de prévoyance sociale, un accident grave d'exploitation, etc..., sans que l'on puisse reprocher au concessionnaire aucune faute de mauvaise gestion. Les fonds engagés dans l'entreprise peuvent donc se trouver singulièrement compromis sans qu'il soit possible de venir en aide aux actionnaires et aux obligataires qui auront fait surtout confiance au caractère quasi-public de l'entreprise. Ils pourront alors, non sans raison, envier la situation faite aux porteurs de titres des grandes voies ferrées du réseau général qui, eux, n'ont aucune crainte à avoir en ce qui concerne les coupons de leurs actions ou obligations dont le paiement est toujours assuré par l'Etat (2).

(1) Projet du Gouvernement, *J. off.*, p. 581.

(2) Thevenez et Manesse, p. 445.

Nous verrons plus loin que le système belge est de beaucoup préférable à ce point de vue au système français.

Ainsi donc, l'article 14 du projet du Gouvernement a supprimé les 2^e, 3^e et 4^e maxima de la loi de 1880, analysés page 29 et 30. Il a toutefois maintenu le premier maximum, qui n'a pas à son tour trouvé grâce devant la Commission. Quant au cinquième fixant le montant total et uniforme des subventions pouvant être allouées par l'Etat à chaque Département, il se retrouve en partie dans les dispositions du nouvel article 15 (1) qui place, en principe, tous les Départements sur un même pied d'égalité et leur donne une égale vocation pour recevoir, sans aucune restriction, des subventions jusqu'à concurrence de 600.000 francs. Au-dessus de ce chiffre, le Gouvernement avait décidé que la subvention de l'Etat serait réduite de moitié pour les entreprises nouvelles, mais sans aucune limitation de chiffre. Le Conseil Général de chaque Département aurait toutefois la faculté de renoncer, en tout ou en partie, aux subventions précédemment acquises pour des lignes dont la situation est pros-

(1) ART. 15. — Lorsque les subventions déjà allouées par l'Etat pour la création de voies ferrées ou de services d'automobile dans un département équivalent à une annuité de 600 000 francs, les maxima fixés à l'article précédent et ceux qui sont inscrits à l'article 86 de la loi du 13 avril 1898 sont réduits de moitié pour les entreprises nouvelles pour lesquelles le concours de l'Etat serait sollicité dans ce département.

Toutefois, le Conseil Général peut toujours abandonner tout ou partie des subventions précédemment allouées au département, en renonçant à réclamer la totalité ou une fraction des annuités à échoir. Dans ce cas, il n'est plus tenu compte des subventions abandonnées pour le calcul de la limite de 600.000 francs par an susmentionnée.

père, et de demander de nouveau le concours de l'Etat pour de nouvelles lignes, jusqu'à concurrence des sommes ainsi abandonnées. C'était en quelque sorte un virement de compte qui ferait passer d'une entreprise à une autre des allocations déjà affectées, et qui ne modifierait pas les droits du Département à l'obtention de la subvention totale de 600.000 francs.

Le Gouvernement a été amené à s'arrêter à ce chiffre de 600.000 francs par des considérations de fait. Suivant les évaluations généralement admises par ceux qui ont cherché à déterminer le développement maximum à donner aux voies ferrées d'intérêt local, on est arrivé au chiffre moyen de 500 kilomètres par Département. En prenant le taux ordinaire des emprunts, et le prix moyen actuel du kilomètre, évalué à 60.000 francs environ, on a calculé qu'une annuité de 600.000 francs pendant 50 ans serait nécessaire pour couvrir l'intérêt et l'amortissement d'un emprunt destiné à constituer actuellement la moitié des ressources qu'exigerait l'établissement d'un tel réseau. C'est donc pour cette raison que le Gouvernement avait fixé au chiffre de 600.000 francs le maximum de la subvention que l'Etat pouvait être appelé à verser intégralement par Département.

Ce chiffre est, toutefois, inférieur à celui fixé par la loi de finances de 1907 (800.000 fr.), et il aurait pu en résulter un préjudice pour les Départements qui avaient déjà obtenu une telle subvention. L'exposé des motifs (p. 582), prévoyant cette objection, ajoute que le chiffre de 600.000 francs respecte entièrement les subventions acquises et laisse aux Départements en retard le moyen d'être traités aussi bien que ceux qui se sont hâtés davantage. D'ailleurs, le Département le plus favorisé au 31 décem-

bre 1907, dans l'espèce, le Département de l'Aisne, ne pouvait faire appel aux subventions que pour 532.831 francs ; il se trouvait donc encore au-dessous du maximum fixé. Les autres Départements qui venaient immédiatement après lui, étaient loin d'atteindre une telle subvention.

Les événements n'ont pas entièrement confirmé cette opinion du Gouvernement. En effet, si nous nous reportons à l'annexe IX du rapport de M. Lebrun, nous voyons qu'au 1^{er} octobre 1909 le Département de l'Aisne était doté d'une subvention maximum de 611.589 fr. 50, et que, par conséquent, sous le nouveau régime, sa situation aurait été plus désavantageuse que sous le régime actuel. Il est juste de dire cependant que ce Département possède un réseau de voies ferrées d'intérêt local en exploitation, ou en voie de construction, d'une longueur de 600 kilomètres environ, et que ce réseau est de beaucoup le plus important de ceux qui existent en France.

A la même date, les autres Départements étaient loin d'avoir atteint le maximum de 600.000 francs adopté par le Gouvernement ; ils se classaient comme suit au point de vue de l'importance maximum des subventions qui leur avaient été allouées :

La subvention était comprise :

Pour 13 Départements, entre 400.000 et 500.000 francs.

12	—	300.000 et 400.000	—
23	—	200.000 et 300.000	—
15	—	100.000 et 200.000	—
11	—	moins de 100.000 francs.	
12	—	pas de subvention.	

Il semble donc, d'après ce tableau, que le chiffre de 600.000 francs est certainement au-dessus de ce que comporte l'utilité publique dans beaucoup de Départements,

et que c'est là peut-être une critique qu'on aurait pu adresser à cette uniformité du chiffre de 600 000 francs.

La Commission, nous le verrons plus loin, n'a pas adopté le principe de l'égalité des subventions par Département. Soucieuse de procéder à une meilleure répartition des deniers de l'Etat, elle a substitué à un maximum, unique pour tous, un barème basé sur la valeur du centime superficiaire de chaque Département. Mais elle s'est arrêtée au chiffre de 600.000 francs comme représentant la limite extrême jusqu'à laquelle la part de l'Etat pourra être au moins égale à la moitié du montant total des charges annuelles d'établissement des lignes. Ce n'est qu'au-dessus de cette somme qu'elle a établi un barème décroissant de 40 à 10 o/o.

L'article 15 du projet de 1908 fait entrer, dans le calcul des 600.000 francs ci-dessus fixés, les subventions allouées par l'Etat pour la création des services d'automobiles dans les termes de l'article 65 de la loi de finances du 26 décembre 1908. Nous n'avons pas à faire ici l'étude de ce nouveau moyen de transports en commun, qui, malgré ses avantages indiscutables, ne paraît pas pouvoir, étant données les dépenses d'exploitation considérables qu'il nécessite (1), effectuer à bon compte un service de marchandises même de moyen tonnage, et se substituer aux voies ferrées d'intérêt local pour voyageurs et marchandises (2).

(1) D'après le rapport de M. Lemoine, dont les conclusions ont été adoptées par la Chambre de Commerce de Paris le 28 octobre 1908, on évalue à une somme pouvant varier de 3.000 à 4.000 francs la dépense kilométrique d'exploitation moyenne.

(2) Il suffirait pour s'en convaincre de connaître les difficultés avec lesquelles les Compagnies d'intérêt local sont aux prises lorsqu'il leur faut assurer, dans certaines saisons, des transports tels, par exemple, que celui des betteraves (Lallemant-Dumoutier note, p. 491).

Il suffit de signaler ici que c'est l'article 86 de la loi de finances du 13 avril 1898, qui a prévu pour la première fois des subventions de l'Etat pour ces services d'automobiles, et que cet article a été abrogé et remplacé par l'article 65 de la loi de finances de 1908.

En l'état actuel de ces services, il ne paraît pas qu'ils puissent prélever une part appréciable du maximum fixé pour chaque Département par les nouvelles dispositions du projet de loi (1). Il eût cependant été préférable de laisser subsister la distinction qui avait été faite jusqu'à présent dans la fixation du montant des subventions allouées annuellement aux voies ferrées d'intérêt local, d'une part, et aux services d'automobiles d'autre part, et de ne pas les réunir dans la même disposition légale. Ces deux moyens de transport ne peuvent en effet effectuer le même service, et il y aurait eu intérêt à continuer, comme par le passé, à fixer par avance le maximum des droits de chacun d'eux pour éviter des empiètements de l'un au détriment de l'autre, dans la répartition des subventions.

L'article 16 (2) prévoit le cas assez rare où l'Etat aura

(1) L'article 170 de la loi de finances de 1911 a fixé à 220.000 fr. le montant total des subventions que le ministre des travaux publics pouvait allouer en 1911 aux services réguliers d'automobiles.

(2) ART. 16. — Lorsque la subvention de l'Etat est donnée en capital, aucun versement ne peut être fait avant qu'il ait été justifié d'une dépense au moins double en achat de terrains, travaux, approvisionnement, sur place ou dépôt, de cautionnements.

Pour l'application de cet article, l'évaluation des concours fournis en terrains, en travaux ou sous toute autre forme qu'en argent est arrêtée provisoirement par l'ingénieur en chef du département jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement, dans les formes déterminées pour la vérification des comptes, conformément aux dispositions des règlements d'administration publique prévus par l'article 45 ci-après.

adopté la forme de subventions *en capital*. Il décide qu'alors aucun versement ne pourra être effectué avant que le Département n'ait justifié qu'une dépense au moins double a été faite utilement pour la construction de la ligne (achats de terrains, travaux, approvisionnements sur place, ou dépôts de cautionnements). Le même article détermine comment seront évalués provisoirement les concours en nature (travaux, matériel, terrains, etc.) qui peuvent être donnés par le Département, la Commune ou les intéressés, de manière à permettre à l'Etat de verser des acomptes en attendant la décision de la Commission de vérification des comptes qui statuera ensuite définitivement.

L'article 17 (1) règle le mode de subventions *en annuités*, c'est-à-dire celui qui sera incontestablement le plus fréquent. Il fixe tout à la fois le point de départ et la durée de ces annuités :

La législation actuelle donne pour point de départ à la subvention de l'Etat la mise en exploitation des lignes. Ce système s'expliquait quand on pensait que les emprunts seraient contractés par les concessionnaires qui prélèvent sur le capital les sommes nécessaires au service des intérêts pendant la construction. Mais quand le Département

(1) ART. 17. — Lorsque la subvention de l'Etat est donnée en annuités, ces annuités commencent à courir en même temps que les charges ou dépenses du département ou de la commune.

Leur durée est égale à celle de l'amortissement de l'emprunt départemental ou municipal pour la partie du capital d'établissement des lignes empruntée par le département ou la commune, et à celle de la concession pour la partie du capital constituée par tout autre procédé.

Toutefois ces annuités ne peuvent, en aucun cas, avoir une durée supérieure à cinquante années.

ou la Commune emprunte directement, les intérêts des emprunts sont immédiatement inscrits au budget local. Si l'Etat ne contribue pas à en assurer le service, il faut établir des centimes additionnels supplémentaires précisément dans la période où les populations ne profitent pas encore des lignes (1). C'est pourquoi le projet de loi décide que les annuités commenceront à courir en même temps que les charges ou dépenses du Département ou de la Commune.

La loi de 1880 n'avait prévu, nulle part, de durée, ni pour l'allocation des subventions, ni pour les concessions elles-mêmes. En fait, au début de l'application de la loi, certaines lignes ont été concédées pour 99 ans, mais depuis l'apparition de la circulaire du 12 août 1902, qui recommande de ne pas dépasser 65 ans, c'est généralement ce chiffre qui a été adopté. Le projet de loi n'a pas cru devoir fixer un maximum de durée des concessions ; en effet, si pour les concessions sans subvention, un délai plus long peut être justifié par l'insuffisance probable de la rémunération du capital dans les premières années, cette raison n'existe pas quand le concessionnaire reçoit des subventions dès le début des travaux. Aussi le Gouvernement a-t-il cru nécessaire de limiter à 50 ans la période maximum pendant laquelle l'Etat pourrait donner des subventions, et ce maximum peut être lui-même ramené à une durée plus courte suivant que la subvention s'applique à une part du capital d'établissement réalisée par un emprunt départemental ou communal, ou à une part réalisée d'une autre manière (avance du concessionnaire ou de tiers, etc.).

Dans le premier cas, la durée de la subvention de l'Etat

(1) *Exposé des motifs*, p. 583.

se confond avec celle de l'amortissement de l'emprunt ; dans le deuxième cas, cette durée se confond avec la durée de la concession ; toutefois elle ne peut dépasser 50 ans.

L'article 18 (1) indique la base à prendre pour convertir en capital des subventions fournies en annuités, ou inversement. C'est le taux moyen des emprunts contractés par l'ensemble des Départements au cours de l'année précédente. Ce taux moyen est très facile à déterminer, car il n'y a que des différences assez faibles dans le crédit des divers Départements.

Nous rappelons (voir p. 28) que, sous le régime actuel, le taux de conversion a été fixé au chiffre forfaitaire de 4 o/o par le décret du 20 mars 1882. Le projet de loi de M. Yves Guyot de 1893 s'était arrêté (art. 13, § 1^{er}) à une autre combinaison ; il disposait que le taux de l'intérêt garanti au capital de premier établissement ne pouvait, déduction faite de l'impôt, dépasser de plus de 65 centimes le taux moyen de la rente française du taux nominal le plus réduit pendant les 6 mois précédant la déclaration d'utilité publique. L'intérêt devait être calculé sur la même base. Il semble que le système actuel, qui se rap-

(1) ART. 18. — Pour l'application des articles qui précèdent, la conversion en capital des subventions fournies en annuités ou inversement quand il y a lieu, est faite d'après le taux moyen d'intérêt des emprunts contractés par l'ensemble des départements au cours de l'année qui a précédé la date du décret déclaratif d'utilité publique, en tenant compte de l'amortissement calculé ;

1^o S'il s'agit de convertir des annuités en capital, sur la durée de ces annuités ;

2^o S'il s'agit de convertir un capital en annuités, sur la durée effective de l'amortissement des emprunts locaux ou des concessions, sans pouvoir excéder cinquante ans.

proche plus que les précédents de la réalité, a été judicieusement choisi.

Nous avons vu que l'article 14 avait substitué une subvention fixe, correspondant généralement à la moitié des charges d'établissement des lignes, à la garantie d'intérêt qui variait avec les résultats de l'exercice et qui laissait souvent au Département la charge de pourvoir par ses propres moyens au déficit de l'exploitation jusqu'au règlement définitif des comptes. A l'avenir, la subvention de l'Etat sera versée à échéance fixe, de telle sorte que le Département pourra compter sur ses versements pour le service de ses emprunts.

Mais, en compensation de ses avances et du concours donné par l'Etat qui supporte généralement la moitié des charges, il était nécessaire de prévoir que l'Etat devrait également partager les bénéfices. C'est l'objet de l'article 19 (1) qui peut être considéré comme le complément nécessaire de l'article 14. Sans entrer dans les longues

(1) ART. 19. — Lorsque l'Etat a alloué une subvention pour l'établissement d'une ligne, il a droit, tant que cette ligne est en exploitation, à une participation dans l'excédent des recettes sur les dépenses d'exploitation augmentées de l'intérêt et de l'amortissement de la part du capital que le concessionnaire aurait prise à sa charge exclusive, soit pour le premier établissement de la ligne, soit pour les travaux complémentaires.

L'acte de concession détermine la part de cet excédent attribuée au concessionnaire. Le surplus est partagé entre l'Etat, les départements ou les communes dans la proportion de leurs subventions, sans que la part de l'Etat puisse être inférieure au quart de l'excédent défini au paragraphe précédent.

Toutefois, lorsque le concours alloué par l'Etat n'équivaut pas à plus du quart du capital d'établissement d'une ligne, le décret portant déclaration d'utilité publique peut spécifier que l'Etat renonce à toute participation ultérieure dans le produit des recettes.

considérations qui ont paru au Gouvernement justifier cette mesure, disons que l'article 19 a réglé le partage des bénéfices d'exploitation.

Après prélèvement par le concessionnaire, sur les recettes brutes, des frais d'exploitation, et, s'il y a lieu, des frais d'amortissement et d'intérêt du capital qu'il a pris personnellement à sa charge, l'excédent est partagé entre ce dernier, d'une part, et les collectivités subventionnantes, d'autre part. L'acte de concession détermine la part attribuée au concessionnaire ; le surplus est partagé entre l'Etat, les Départements ou les Communes, dans la proportion de leurs subventions. Remarquons tout de suite que le projet de loi avait cru devoir, pour éviter certaines stipulations qui auraient pu être consenties par le Département en faveur du concessionnaire, fixer la part de l'Etat au quart au moins de l'excédent à partager. La commission n'a pas adopté cette solution et n'a pas assigné de minimum à la part de l'Etat.

Une innovation importante est consacrée dans l'article 19. La loi de 1880, article 15, ne prévoyait pour l'Etat le partage des bénéfices, dans les conditions spéciales où il pouvait s'exercer, que jusqu'à concurrence du complet remboursement de ses avances, sans intérêts, et jusqu'à là seulement. Le projet de loi actuel admet l'Etat au partage indéfini des bénéfices tant que la ligne est en exploitation et le justifie par les motifs suivants : « Si l'on admet que le partage des bénéfices doit cesser quand prend fin la concession, dont la durée est généralement égale à celle de l'amortissement du capital, on peut dire qu'en aucun cas l'Etat ne réalisera une recette réelle en compensation des sacrifices supportés pendant une si longue période. Au contraire, en admettant que l'Etat continue à partager

les bénéfices après l'amortissement du capital, on lui ouvrira une perspective de compensations sérieuses, et il est juste que l'Etat qui aura collaboré à l'établissement des lignes, comme les Départements et les Communes, puisse espérer, comme eux, trouver des compensations aux sacrifices qu'il s'est imposés. »

L'exposé du Gouvernement fait en outre remarquer que, sous le régime actuel, l'Etat disposait seul des bénéfices des tramways qu'il a concédés et qui devront lui revenir en fin de concession. En renonçant à l'avenir à cette importante prérogative et en abandonnant aux Départements et aux Communes le droit de retour en fin de concession des réseaux qui dépendent de son domaine public (article 33), l'Etat fait un sacrifice notable dont il est juste qu'il obtienne la compensation. Il obtiendra cette compensation par sa participation indéfinie aux bénéfices.

Le troisième paragraphe de l'article 19 laisse au concessionnaire la possibilité d'échapper à cette participation de l'Etat. Si le concours donné par ce dernier n'équivaut pas à plus du quart du capital d'établissement d'une ligne, la loi portant déclaration d'utilité publique peut spécifier que l'Etat renonce à toute participation ultérieure dans le produit des recettes. Il se peut que, pour des lignes qui ne seraient pas trop mauvaises, des demandeurs en concession acceptent les aléas de l'entreprise, moyennant un concours financier limité à la moitié des charges du capital, fourni $\frac{1}{4}$ par l'Etat, $\frac{1}{4}$ par le Département, s'ils obtiennent comme contre-partie la libre disposition de la totalité de l'excédent des recettes. Les concessionnaires pourraient ainsi se débarrasser de tout le mécanisme de vérification et de contrôle financier imposé par la loi ; et l'intérêt public trouverait peut-être avantage à l'adoption de telles combinaisons.

L'article 20 (1) détermine les bases sur lesquelles est calculé le capital de premier établissement pour la fixation du minimum de la subvention de l'Etat, d'une part, du partage des bénéfices, d'autre part.

Comme l'établit la note insérée à la page 47, ce capital peut être déterminé de trois façons :

1° Par la vérification après coup des dépenses réellement faites, — c'est le système que prévoyait la loi de 1880 ;

2° Sous la forme du forfait global ;

3° D'après une série de prix qui est comme un forfait décomposé.

C'est ce troisième système qui est maintenant généralement adopté dans les contrats de concession. Le projet de loi a voulu consacrer cette règle par un texte positif, tout en laissant aux Départements la faculté de recourir au système des dépenses réelles, qui est assurément le plus logique, mais d'une application beaucoup plus malaisée, et, par suite, peu suivi.

Dans le système des séries de prix, on décompose le forfait en ses éléments, en annexant au marché une série de prix qui détermine la somme à porter en compte pour chaque mètre de terrassement, pour chaque ouvrage d'art

(1) ART. 20. — Pour le calcul de la subvention de l'Etat et de sa participation dans les excédents prévus à l'article précédent, le capital d'établissement est déterminé, dans les limites fixées conformément à l'article 12 ci-dessus, soit d'après les dépenses réelles et dûment justifiées résultant de marchés passés avec publicité et concurrence, soit d'après une série de prix annexée à l'acte de concession.

Une prime d'économie peut être ajoutée aux dépenses ainsi calculées, si elles sont inférieures au maximum prévu par l'acte de concession.

d'une certaine dimension, pour chaque mètre de voie, pour chaque unité de matériel roulant. Le compte est alors établi d'après les quantités réelles de travaux effectués, auxquels on applique une série de forfaits partiels (1).

En outre, pour établir la ligne dans les meilleures conditions de prix possibles, on associe le concessionnaire qui effectue les travaux aux économies réalisées sur le maximum de dépenses prévues par l'acte de concession, en lui allouant, à titre de prime, une part de la différence entre le montant réel de la dépense et ce maximum.

L'article 21 (2) applique à la détermination des dépenses d'exploitation les principes qui ont été posés dans l'article précédent pour les dépenses de construction. Comme ces dernières, les dépenses d'exploitation peuvent se calculer suivant trois systèmes :

1° Celui de la vérification des dépenses réelles, avec ou sans maximum, qui est évidemment le plus naturel, mais qui comporte de telles difficultés de vérification et de telles causes de contestations, qu'il est presque toujours écarté ;

2° Celui d'un forfait simple, qui est susceptible de comporter d'autant plus d'erreurs qu'il tient compte de moins d'éléments d'appréciation ;

3° Enfin, celui d'une sorte de forfait décomposé, basé sur l'emploi d'une formule complexe.

(1) Exposé des motifs, p. 584.

(2) ART. 21. — Les dépenses annuelles de l'exploitation sont calculées :

Soit d'après leur montant réel et dûment justifié dans les limites d'un maximum, avec prime d'économie ;

Soit d'après une formule tenant compte à la fois des recettes de l'exploitation, du nombre des trains, et éventuellement de l'importance et de la nature des transports.

C'est ce dernier système, qui présente la plus grande analogie avec le système de la série des prix admis pour les dépenses de premier établissement, qui est maintenant adopté d'une façon générale. Le projet de loi a fait passer cette pratique dans le texte légal, en indiquant cependant, comme dans l'article précédent, que le premier système, celui des dépenses réelles avec un maximum, pourrait être également employé, mais en le faisant accompagner obligatoirement d'une prime d'économie pour intéresser le concessionnaire à l'exploitation. Notons que si ce mode d'évaluation peut jouer lorsqu'il s'agit de petites lignes, il ne paraît pas pratique dans de grands réseaux, en raison des difficultés sérieuses de vérification qu'il comporte, et des sujets de contestations qui s'élèvent constamment. Le deuxième système a été écarté comme dans l'article 20. C'est donc le système de la formule établissant à forfait les dépenses d'exploitation, qui sera certainement le plus employé encore.

La note publiée au bas de la page 48 indique les différentes modalités que cette formule peut comporter. Sans revenir sur l'énumération des éléments qui doivent autant que possible la constituer, remarquons que l'exposé des motifs a particulièrement insisté sur l'importance qu'il y a à tenir compte du parcours kilométrique des trains. Il faut, pour inciter au développement du trafic qui oblige à augmenter le nombre des trains, allouer aux concessionnaires, pour chaque train en sus de ceux normalement prévus, une somme qui couvre, non pas tous les frais de ce train, mais la partie de ces frais qui n'est pas payée par la fraction de la recette affectée par la formule à subvenir aux dépenses d'exploitation (1). Aussi le projet de loi a spécifié

(1) Exposé des motifs, p. 584.

que le forfait ne sera admis pour les dépenses d'exploitation qu'avec une formule tenant compte obligatoirement des recettes de l'exploitation et du nombre des trains, et éventuellement des autres éléments qui peuvent déterminer l'importance et la nature des transports effectués.

L'article 22 (1) a pour objet de faire déterminer, dans l'acte de concession, les règles applicables aux travaux complémentaires effectués après les dix premières années d'exploitation et qui ne peuvent être compris dans le capital de premier établissement. Cet article est conçu dans un sens favorable aux intérêts du concessionnaire et lui ouvre la possibilité de faire entrer le montant de ces travaux dans les dépenses d'exploitation, en prévoyant une clause de cette nature dans la convention. Le concessionnaire pourra ainsi se rembourser avant tout partage des bénéfices.

Le deuxième paragraphe permet également au concessionnaire de récupérer les insuffisances d'exploitation des mauvaises années en les portant à un compte d'attente dont le montant sera couvert au moyen des excédents de recettes avant que ceux-ci aient fait l'objet du partage entre

(1) ART. 22. — La convention spécifie si l'intérêt et l'amortissement des dépenses faites pour travaux complémentaires dûment autorisés, en dehors de celles qui seraient comprises dans le capital d'établissement, par application de l'article 14, sont considérés comme compris dans les dépenses annuelles d'exploitation déterminées comme il est dit à l'article précédent, ou s'ils doivent y être ajoutés pour le calcul du produit net à porter en compte.

Elle peut spécifier que les insuffisances de l'exploitation, pendant une période et dans des limites déterminées, seront portées à un compte d'attente dont le montant augmenté des intérêts simples à un taux qui ne peut excéder 4 0/0, sera couvert au moyen des premiers excédents de recettes, avant que ceux-ci fassent l'objet d'un partage.

le concessionnaire et les collectivités qui le subventionnent. C'est une mesure de simple équité qui a été ainsi édictée par la loi.

Par contre, l'article 23 (1), adoptant une règle de prévoyance inscrite dans la plupart des conventions récentes, impose au concessionnaire la constitution obligatoire d'un fonds de réserve pour les grosses réparations, le renouvellement de la voie et du matériel

Cette disposition, qui se justifie d'elle même, forme la contre-partie des avantages consentis au concessionnaire par l'article précédent.

L'article 23 clôture la série des dispositions qui ont trait à la forme, à la quotité et à la durée des subventions allouées par l'Etat ainsi qu'à la part qu'il peut prendre dans les bénéfices des entreprises des voies ferrées d'intérêt local. Les autres articles du titre II concernent la constitution financière des Sociétés concessionnaires. Bien qu'ils ne rentrent pas par leur nature dans le cadre de notre étude, disons qu'ils ont pour but d'écarter les concessionnaires ne présentant pas les capacités financières suffisantes pour entreprendre sérieusement de telles entreprises. Le projet de loi impose au concessionnaire l'obligation d'engager dans l'entreprise une somme au moins égale au cinquième du capital de premier établissement, sans que ce cinquième puisse être constitué au moyen d'obligations. C'est ce que prévoyaient généralement les contrats de concession passés depuis une dizaine d'années.

(1) ART. 23. — L'acte de concession institue un fonds de réserve pour grosses réparations, renouvellement de la voie et du matériel, dont il règle la quotité, le mode de constitution, le mode d'emploi et l'attribution en fin de concession.

Quant aux articles 27 et 28, qui règlent les émissions d'obligations, ils ne font que reproduire les termes de l'article 18 de la loi de 1880 qui avaient déjà réglementé cette matière.

Nous venons de voir, dans l'exposé qui précède, les modifications apportées au régime des subventions prévues par la loi de 1880. On reconnaît aux mesures assez complexes insérées dans le nouveau texte et à la minutie des détails, le désir de profiter des leçons de l'expérience et de fixer des points jusque-là imprécis. On peut donc dire que, dans un ensemble de questions assez difficiles à résoudre, le projet de loi du Gouvernement réalise un progrès sérieux sur l'ancien texte et qu'il constitue un tout assez homogène et bien conçu. La Commission des Travaux publics de la Chambre s'est trouvée cependant en désaccord sur plusieurs points avec le Gouvernement ; c'est l'exposé de ces divergences qui fera l'objet de la troisième section de ce chapitre.

Remarquons, en terminant l'examen du projet du Gouvernement, que ce projet n'indique pas, d'une façon précise, si la forme d'exploitation en régie par le Département ou la Commune peut être adoptée. Il a suivi en cette matière l'exemple de la loi de 1880 et s'est borné à prévoir, dans divers articles, ce mode d'exploitation, sans le désigner explicitement et sans le réglementer. L'article 1^{er} parle, en effet, de l'établissement et de l'*exploitation* par les départements et les communes des voies ferrées d'intérêt local : l'article 10 se réfère aux dispositions nécessaires pour l'exploitation par les Communes ou les Départements ; mais aucun article n'en parle expressément avec intention, d'ailleurs, comme nous le verrons plus loin.

SECTION III

Le projet de loi de 1910 de la Commission des Travaux publics de la Chambre.

Le projet de loi dont nous venons d'examiner les principales dispositions a été renvoyé, le 19 juin 1908, à la Commission des Travaux publics des Chemins de fer et des Voies de communication de la Chambre des députés. M. Lebrun, nommé rapporteur, a déposé, le 17 juillet 1909, sur le bureau de la Chambre, un important rapport auquel nous nous sommes maintes fois référé dans cette étude, et qui contient un exposé magistral de la situation des voies ferrées d'intérêt local en France et des travaux de la Commission sur les modifications à apporter à leur régime. Les conclusions auxquelles s'est arrêté ce rapport diffèrent sur quelques points importants de celles du Gouvernement : nécessité d'une loi en cas de subvention accordée par l'Etat, délai de 6 mois à donner au concessionnaire pour se substituer une Société anonyme au lieu *d'exiger* cette constitution préalablement à la loi ou au décret d'utilité publique, et enfin, établissement d'un barème pour le calcul des subventions. Cette dernière modification, qui constitue la partie essentielle du projet de la Commission et qui le caractérise en quelque sorte, a donné lieu à une discussion assez longue entre le Gouvernement et la Commission ; elle a abouti à une nouvelle rédaction des articles 14 et 15.

1° Variation des subventions par département.

La question de la variation des subventions de l'Etat par département n'est que le corollaire d'une autre question

qui n'avait revêtu jusqu'à ce jour qu'un caractère plutôt doctrinal et qui peut se définir ainsi : « Toute entreprise de voie ferrée dans laquelle l'Etat supporte plus de la moitié des dépenses d'établissement ne doit-elle pas être considérée comme étant essentiellement d'intérêt général, et dans ce cas, l'initiative et la concession de cette entreprise ne doivent-elles pas être entièrement laissées à l'Etat ? »

Le Gouvernement, dans son projet de 1908, a résolu cette question par l'affirmative. « Une voie ferrée, dit-il, pour l'établissement de laquelle les intéressés demanderaient à l'Etat un sacrifice supérieur à celui qu'ils sont disposés à consentir eux-mêmes, ne peut plus être appelée une voie ferrée d'intérêt local. Ce fait suffirait à démontrer que ceux qui prennent l'initiative de l'entreprise n'y attachent pas un intérêt véritable, ou que la voie ferrée en question répond à d'autres besoins, ou qu'elle n'a pas des éléments de trafic suffisants.

« Si un Département pauvre ne peut pas ou ne veut pas supporter la moitié des frais d'une voie ferrée d'intérêt local, cela signifie clairement que les intéressés ne croient pas beaucoup à l'avenir de la ligne et n'en espèrent pas un profit en rapport avec les frais qu'elle cause. Cela ne veut pas dire nécessairement que cette ligne ne doit pas être construite, car l'Etat doit chercher à mettre en valeur les régions pauvres du territoire. Mais la ligne n'a plus le caractère d'une voie ferrée d'intérêt local, d'une voie dont les intéressés apprécient nettement l'utilité et dont ils supportent les charges dans une proportion équitable, en même temps qu'ils en recueillent les profits.

« Ce n'est pas aux représentants des intérêts locaux que peuvent appartenir, en pareil cas, l'initiative et la concession de cette voie ; les leur attribuer, alors qu'ils ne sup-

porteraient par exemple qu'un tiers ou qu'un quart de la dépense, c'est les inciter à poursuivre aux frais de la collectivité les entreprises les plus hasardeuses, et c'est vicier dans son principe la conception des voies ferrées d'intérêt local. »

Erreur profonde, répond à cela la Commission des Travaux publics ! L'intérêt de l'Etat ne serait nullement, dans ce cas, de comprendre ces lignes dans le réseau d'intérêt général. « Ce ne sera pour lui que l'occasion d'augmenter bien inutilement les charges publiques. La construction et l'exploitation de lignes d'intérêt général — c'est là un point indiscutable maintenant — sont toujours effectuées dans des conditions infiniment plus onéreuses que les lignes d'intérêt local. C'est ce que l'on constate notamment pour certaines des lignes du Plateau Central, dont la concession a été demandée par une convention passée en octobre 1908 avec la Compagnie d'Orléans. Telle de ces lignes dont la construction doit coûter 150 000 francs le kilomètre aura un trafic de 2.000 à 3 000 francs le kilomètre seulement. Elle constitue donc une opération peu avantageuse pour le Trésor public, mieux vaudrait assurément la construire et l'exploiter comme ligne d'intérêt local (1). »

La Commission, s'appuyant en outre sur la haute autorité de M. Colson, étayait encore ainsi son opinion : « Il est tout à fait abusif de concéder encore à titre d'intérêt général quelques-unes de ces lignes, et parfois les plus mauvaises de toutes, comme l'ont fait des lois récentes, uniquement parce que les intéressés n'eussent jamais pu assurer, avec un concours de l'Etat n'excédant pas les

(1) Rapport Lebrun, p. 46.

limites fixées par les législateurs pour les concessions d'intérêt local, la charge des déficits probables des chemins de fer traversant les régions montagneuses à peine peuplées, et sans aucune industrie (1). »

La Commission aurait pu ajouter que quelle que soit la modicité du concours que pourraient donner les Autorités locales d'un Département pauvre pour la construction de lignes secondaires, sa participation n'en diminuerait pas moins la charge que l'Etat supporterait seul s'il devait construire ces lignes au titre d'intérêt général pour n'en tirer jamais qu'un profit absolument modique et incertain.

Malgré une opposition assez vive du Gouvernement, la Commission adopta ce premier principe : « La subvention de l'Etat peut, dans certains cas, être supérieure aux dépenses effectuées par les Départements, les Communes et les intéressés. »

Il restait alors à régler dans quels cas et dans quelle proportion il convient de faire mouvoir le taux de la subvention.

Pour solutionner ce deuxième problème, la Commission s'inspira largement des considérations invoquées par M. Gauthier au Sénat à l'appui de sa proposition de loi (Annexe Sénat n° 141, séance 6 juin 1907).

L'ancien Ministre des Travaux publics, au moyen de statistiques officielles, fait ressortir que les Départements qui profitent surtout des subventions de l'Etat et qui construisent des voies ferrées d'intérêt local sont principalement les Départements riches, ou qui sont ainsi appelés

(1) *Revue politique et parlementaire, Question des transports*, novembre 1909.

suivant une habitude administrative courante, en raison de ce que leur centime dépasse 20.000 francs. Au contraire, ce n'est qu'exceptionnellement qu'on demande des concessions de voies ferrées locales dans les Départements à faible centime, situés en général dans les régions montagneuses plus pauvres que les autres. La modicité des ressources financières de ces Départements les empêche, en effet, de construire des voies ferrées sur leur territoire, et il suffit, pour s'en convaincre, d'examiner les comptes rendus des sessions des Conseils Généraux où l'on peut voir que les propositions faites en vue de la construction de voies ferrées sont constamment repoussées, parce que ces Départements ne pourraient même pas constituer la moitié des dépenses d'établissement des lignes.

Et pourtant cette situation est anormale, car depuis l'application de la loi de 1880, ces Départements pauvres paient l'impôt qui contribue à construire des chemins de fer locaux dans les Départements riches.

Or, depuis 1880, que constate t-on ? L'augmentation progressive du maximum de la subvention par Département. En 1880, elle avait été fixée à 400.000 francs ; en 1904, elle a été portée à 600.000 francs, et en 1907 à 800.000 francs ; et au profit de qui ont été obtenus ces relèvements ? Au profit toujours des Départements riches qui ont voulu supprimer ainsi le frein mis à l'extension de leurs réseaux par le maximum légal.

« Mais si l'on admet la nécessité, disait M. Gauthier, de débarrasser les Départements riches des entraves qui les gênent, ne faut il pas aussi admettre, par voie de conséquence, et pour obéir à la logique et à la justice, la nécessité de faire disparaître, pour partie au moins, les obstacles qui ont empêché, jusqu'en 1907, 17 Départements de dé-

velopper normalement leurs réseaux départementaux, et 20 autres Départements d'amorcer même ces réseaux ? »

Et ces obstacles, il les attribue aux nouvelles mesures prises par la jurisprudence administrative pour parer aux inconvénients de la loi de 1880, et qui laissent à la charge des Départements une part très lourde des frais de construction, et le plus souvent même, les insuffisances d'exploitation auxquelles l'Etat ne participe plus. En effet, suivant ces règles nouvelles, la subvention de l'Etat ne dépasse plus maintenant 2 o/o du capital de premier établissement, et le reste doit être assuré soit par le Département, soit par la Commune. Comme dans les Départements pauvres, les dépenses de construction sont ordinairement très élevées en raison de la configuration du sol généralement très accidenté, les recettes sont toujours insuffisantes pour couvrir les frais d'exploitation. C'est donc aux Départements qu'il incombe de trouver les ressources nécessaires pour soutenir l'entreprise. Il y a donc lieu de recourir à un emprunt départemental, et le crédit des pauvres étant toujours moindre que celui des riches, il est généralement demandé aux Départements pauvres un taux d'emprunt supérieur à 4 o/o, tandis que pour les autres Départements il atteint à peine ce chiffre. Aussi se trouvent-ils dans l'alternative, ou d'écraser leur budget sous le poids de charges démesurées, ou de renoncer à la construction de ces lignes. C'est à cette dernière solution qu'ils s'arrêtent à peu près toujours.

Par conséquent, l'expérience prouve que les subventions de l'Etat, qui sont largement suffisantes pour les Départements riches, sont insuffisantes pour les Départements pauvres ; d'où la nécessité de maintenir les premières et d'augmenter les secondes. « Mais entre ces deux catégories

de Départements se classent d'autres catégories qui, sans être ni riches comme les premières, ni pauvres comme les secondes, ont des ressources plus ou moins abondantes ou plus ou moins restreintes et ont, suivant les cas, plus ou moins de facilités pour l'établissement de leurs chemins de fer d'intérêt local ou tramways. » On ne peut évidemment pas leur allouer des subventions égales à celles qui doivent être allouées aux Départements les plus pauvres ; on ne peut non plus leur refuser des subventions plus fortes que celles attribuées aux Départements les plus riches ; d'où la nécessité d'établir une certaine progression (1).

On arrive ici à un autre aspect du problème à résoudre. Quel critérium doit-on adopter, dans l'espèce, pour mesurer la richesse respective des Départements ? Cette question a été traitée par nombre de bons esprits et les conclusions auxquelles ils se sont arrêtés sont loin d'être concordantes. Pour M. Doniol (2), « il est très difficile d'établir un barème tenant suffisamment compte de tous les éléments intéressants. Il semble donc que l'égalité pour tous les Départements, telle qu'elle est appliquée actuellement, est encore sinon le régime le plus équitable, tout au moins celui sur lequel il sera le plus facile de réaliser un accord sans augmenter les charges de l'Etat ».

Pour les législateurs de 1898 et de 1908, qui ont réglé le montant des subventions à allouer aux services d'automobiles, le classement des Départements a été fait en trois catégories, suivant que la valeur du centime additionnel au principal des 4 contributions directes était supérieure

(1) Exposé des motifs de la proposition Gauthier.

(2) Note sur la législation des chemins de fer d'intérêt local, *Revue générale des chemins de fer et tramways*, février 1909.

à 30.000 francs, comprise entre 20.000 et 30.000, ou inférieure à 20.000 francs.

Déjà la loi de 1865 avait fait une distinction semblable et choisi le chiffre extrême de 20.000 francs. Toutefois, la deuxième catégorie se plaçait entre 20.000 et 40.000 francs et la troisième au-dessus de 40.000 francs.

Cette évaluation unitaire et simple a paru ne pas tenir suffisamment compte d'autres éléments devant être utilisés dans une comparaison à faire entre des Départements n'ayant ni la même étendue, ni la même configuration géographique, ni la même population.

Aussi a-t-on introduit un nouveau facteur, soit la superficie kilométrique, soit l'importance de la population, et en le rapprochant de l'importance du centime-deniers, on a pu obtenir certains coefficients permettant d'arriver, suivant le cas, à une appréciation plus équitable de la situation de chaque Département. Ainsi la loi du 14 juillet 1905, qui accorde aux Départements et aux Communes des subventions de l'Etat pour l'assistance obligatoire aux vieillards, a adopté le centime départemental rapporté à la population par 100 habitants ; tandis que la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite prend pour base de la subvention de l'Etat la valeur du centime départemental par kilomètre carré.

On peut ainsi classer les Départements suivant l'importance des coefficients choisis et déterminer, d'une façon assez empirique, il est vrai, l'échelle de la richesse des Départements. En appliquant ensuite un certain taux croissant ou décroissant aux chiffres ainsi obtenus, on arrive à un barème à taux variable, pouvant répondre jusqu'à un certain point aux exigences de situations différentes.

C'est à ce système que M. Gauthier s'est arrêté dans son projet de loi de 1907. Il a choisi la valeur du centime départemental par kilomètre carré, comme lui paraissant se rapprocher le plus du critérium cherché, et il a divisé ensuite les Départements en six catégories correspondant à une valeur déterminée de ce centime :

1 ^{re} catégorie	centime supérieur à 7 francs ;
2 ^e »	» compris entre 7 et 6 francs ;
3 ^e »	» compris entre 6 et 5 francs ;
4 ^e »	» compris entre 5 et 4 francs ;
5 ^e »	» compris entre 4 et 2 fr. 50 ;
6 ^e »	» inférieur à 2 fr. 50.

La Commission des Travaux publics s'est ralliée à cette façon de penser, et elle a adopté purement et simplement la classification choisie par M. Gauthier. Mais elle s'est séparée de lui pour la fixation du deuxième élément du barème qui est le montant des subventions accordées à chaque catégorie de Départements ; tandis que la proposition de loi de ce dernier prévoyait une participation de l'Etat dans les insuffisances du produit brut, le projet de loi que nous examinons n'a en vue que des subventions à allouer pour couvrir les dépenses d'établissement des réseaux d'intérêt local.

La Commission a résolu le problème de la variation des subventions comme suit : Quand la charge annuelle totale du Département, de la Commune ou des intéressés est inférieure à 400.000 francs, la part de l'Etat dans l'ensemble de la dépense s'élève de 50 à 75 0/0 suivant la classe dans laquelle se trouve compris le Département ; pour une charge de 400.000 francs à 600.000 francs, elle s'élève à 50 0/0 pour tous les Départements, sans distinction aucune, et entre 600.000 francs et 1.400.000 francs, elle dé-

croît de 10 0/0 par tranche de 200 000 francs. Au delà de 1.400.000 francs, elle disparaît.

Voici d'ailleurs le tableau dressé par la Commission :

Pour une charge annuelle comprise entre les limites ci- après :	Quotité de la subvention suivant que la valeur du centime par Km est de :					
	> 7	7 à 6	6 à 5	5 à 4	4 à 2,5	< 2,5
	0/0	0/0	0/0	0 0	0/0	0/0
0 à 200 000 frs. ...	50	55	60	65	70	75
200.000 à 400 000 »	50	50	55	60	60	65
400 000 à 600 000 »	50	50	50	50	50	50
600 000 à 800 000 »	40	40	40	40	40	40
800 000 à 1.000.000 »	30	30	30	30	30	30
1 000 000 à 1.200 000 »	20	20	20	20	20	20
1.200 000 à 1.400 000 »	10	10	10	10	10	10
Au delà de 1.400.000 »	»	»	»	»	»	»

Le Gouvernement, hostile au principe du barème, essaya de faire revenir la Commission sur sa décision et reprit, dans un échange de notes, avec plus de force encore que dans son exposé des motifs, les arguments qu'il avait déjà développés pour maintenir l'égalité des subventions par Département. Mais la Commission, se basant sur un principe de justice distributive et d'économie nationale admis à peu près maintenant sans réserve, maintint sa décision et rédigea comme suit les articles 14 et 15, en y incorporant le barème reproduit ci dessus :

ART. 14. — « La subvention allouée par l'Etat est calculée d'après les charges annuelles du Département ou de la Commune correspondant aux dépenses de premier établissement, augmentées des dépenses faites pour les travaux complémentaires pendant les 10 premières années de l'exploitation, le tout dans les limites d'un maximum fixé par la loi déclarative d'utilité publique.

« Cette subvention ne pourra en aucun cas dépasser les maxima fixés par le tableau ci-après (Voir le tableau précédent).

« Toutefois, les Départements qui auront, lors de la promulgation de la présente loi, saisi l'Administration supérieure de propositions où il est fait état des subventions prévues par l'article 98 de la loi du 30 janvier 1907, pourront recevoir lesdites subventions.

« En aucun cas la subvention de l'Etat ne peut contribuer à couvrir les insuffisances d'exploitation. »

ART. 15. — « Pour le calcul des limites prévues à la colonne 1 du barème ci-dessus, il est tenu compte tout à la fois des subventions allouées par l'Etat pour la création de voies ferrées locales et de celles prévues à l'article 65 de la loi du 26 décembre 1908 pour l'établissement de services d'automobiles.

« Toutefois, le Conseil Général peut toujours abandonner, tout ou partie, des subventions précédemment allouées au Département en renonçant à réclamer la totalité ou une fraction des annuités à échoir. Dans ce cas, il n'est plus tenu compte des subventions abandonnées pour le calcul des limites prévues à la colonne 1 du barème ci-dessus. »

La Chambre des députés a adopté sans discussion le texte de la Commission, dans sa séance du 24 mars 1910. Soumis au Sénat, le projet de loi a été renvoyé à la Commission des Chemins de fer de cette assemblée, et M. Alexandre Bérard, rapporteur, a conclu à son adoption pure et simple (annexe n° 21, séance 31 janvier 1911). Ce projet n'est pas encore venu en discussion, mais il est probable qu'en ce qui concerne tout au moins les dispositions qui ont fait l'objet de notre étude, et qui sont de nature à

donner satisfaction aux Départements pauvres, aucune modification ne sera apportée au texte présenté par la Commission de la Chambre des députés (1).

Le rapport de M. Bérard, au Sénat, ne présente rien de particulier. Il était difficile, d'ailleurs, après le rapport si documenté de M. Lebrun, de produire des arguments nouveaux en faveur du projet. Ce rapport comporte toutefois comme annexe une comparaison des résultats que donnerait, au point de vue des charges annuelles du Trésor, l'application de la nouvelle loi, avec ceux qui résultent de l'application de la loi du 11 juin 1880. Nous ne pouvons que renvoyer à ce document très intéressant, qui, au moyen d'exemples appropriés, montre la différence du montant des subventions que recueilleront à l'avenir deux Départements, l'un à faible centime et l'autre à centime élevé.

Ce rapport donne, en outre, un tableau que nous repro-

(1) Le Conseil Général de la Haute-Savoie, escomptant l'application prochaine de la nouvelle loi, a voté à sa dernière session l'exécution d'un réseau assez important de voies ferrées d'intérêt local. Les frais d'établissement ont été estimés approximativement à 44.500 000 francs nécessitant, pour l'intérêt et l'amortissement à 4.50 0/0 en 50 ans, une annuité de 519.750 francs.

D'après le barème actuel, la part de l'Etat devra se décompter comme suit, la valeur du centime de la Haute-Savoie étant comprise entre 2 fr. 50 et 4 francs :

1 ^{re} tranche de.	200.000	70 0/0	140 000
2 ^e —	200 000	60 0/0	120.000
3 ^e —	119.750	50 0/0	59.875
Total	519.750		319 875

La part du Département sera donc de 199.875 francs et nécessiter a l'inscription de 16 centimes 66.

Sous la loi de 1880, la part de l'Etat n'aurait été au maximum que de 259.875 francs.

C'est un des premiers exemples d'application du nouveau régime.

duisons ci-dessous, indiquant le maximum des subventions qui pourront être allouées par l'Etat pour l'ensemble des Départements, en se basant sur la valeur du centime en 1910 :

1 ^{re} catégorie :	23	départ.	à 500.000 fr.	11.500.000 fr.
2 ^e —	12	—	à 510 000 fr.	6.120.000 fr.
3 ^e —	13	—	à 530 000 fr.	6.890.000 fr.
4 ^e —	13	—	à 550.000 fr.	7.150.000 fr.
5 ^e —	17	—	à 560.000 fr.	9.520 000 fr.
6 ^e —	9	—	à 580.000 fr.	5.220.000 fr.
Totaux.	87			46.400 000 fr.

Il semble résulter de ce tableau que les avantages accordés par l'Etat aux Départements seront à l'avenir moins importants que ceux dont ils bénéficient actuellement, puisque la loi du 30 janvier 1907 avait fixé à 800.000 francs le maximum de la subvention par département. Mais nous avons vu qu'à part le Département de l'Aisne, qui se trouve dans une situation exceptionnellement favorisée, aucun Département n'a encore atteint le chiffre de 500.000 francs qui est le plus bas dans l'échelle des maxima à allouer aux Départements. Au contraire, d'après l'annexe à laquelle nous avons fait allusion plus haut l'application du nouveau régime entraînerait, par rapport à l'état de choses actuel, une augmentation de 17 0/0 environ, et cette différence n'irait qu'en s'accroissant, puisque ce sont les Départements les moins fortunés qui ont le plus à faire encore en matière de voies ferrées d'intérêt local, et que ce sont ceux-là qui sont plus spécialement favorisés par la nouvelle législation. C'est ce qui explique d'ailleurs que le projet de loi n'a soulevé aucune opposition à la Chambre et qu'il a été voté sans aucune discussion.

On a cependant fait à la nouvelle loi le reproche de n'avoir pas donné aux projets de lignes absolument nouvelles un certain délai pour l'application du régime qui sera substitué à la loi de 1880, et qui leur sera plus défavorable. En effet, quelques Départements peuvent avoir à l'étude un certain nombre de lignes dont l'instruction a été faite suivant les dispositions de la loi de 1880 et dont les dossiers n'auront pas été transmis à l'Administration supérieure, au moment de la promulgation de la loi. Il pourrait être regrettable de leur appliquer dans un délai aussi court un nouveau régime qui en rendrait l'exécution plus difficile et qui exigerait, dans tous les cas, de recommencer toutes les parties de l'instruction déjà établies. Quelques bons esprits (1) ont pensé qu'il conviendrait de leur accorder un délai raisonnable en décidant, par exemple, que la nouvelle loi ne serait obligatoirement appliquée, sauf demande contraire des Départements, qu'aux projets qui parviendraient au ministère 6 mois après la promulgation de la loi.

Nous ne pouvons que partager cette opinion, car le délai demandé, suffisant pour que les projets en partie instruits au moment de la promulgation de la loi parviennent en temps utile à l'Administration supérieure, ne serait pas assez long pour permettre aux Départements aisés et déjà pourvus de grosses subventions, de présenter des affaires qui n'auraient été envisagées que pour bénéficier des anciens avantages de la loi de 1880. Cette situation transitoire sauvegarderait donc des intérêts légitimes, tout en faisant profiter immédiatement les Départements pauvres

(1) Voir rapport de M. Limasset, ingénieur en chef des ponts et chaussées de l'Aisne, au Conseil Général, session d'août 1911. *Les chemins de fer d'intérêt local et tramways*, 1912, p. 401.

dés mesures favorables prises à leur égard par le nouveau projet de loi.

2° Mode d'exploitation.

A peu près à la même époque où le Gouvernement se préoccupait de reviser la législation sur les voies ferrées d'intérêt local, M. Sénac, député, déposait sur le bureau de la Chambre une proposition de loi portant modification de divers articles de la loi de 1880 (1). Cette proposition qui, suivant son auteur, avait surtout en vue de réaliser une œuvre de décentralisation, contenait un article ainsi conçu : « Les Conseils généraux, ainsi que les Conseils municipaux, peuvent adopter soit le principe de la construction et de l'*exploitation directe* de leurs voies ferrées, par délégation et concession à une Administration autonome établie conformément aux conditions indiquées dans l'article 13 ci-après..... soit le principe de la concession à une Société..... »

L'article 13 déterminait la composition de cette Administration autonome, comprenant sept membres, dont quatre nommés par le Conseil général ou le Conseil municipal, deux par le personnel fixe du réseau, et dont le dernier était l'ingénieur en chef du département.

L'exposé des motifs qui accompagnait ce texte législatif fait ressortir qu'une semblable organisation serait de nature à faire disparaître les craintes que le Conseil d'Etat n'a cessé d'émettre au sujet de l'exploitation en régie de leurs voies ferrées par les Départements ou les Communes, craintes basées sur des défauts d'organisation, de contrôle, de surveillance et d'expérience.

(1) *Doc. parl.*, Chambre des députés, annexe n° 1334, session extraordinaire, 2^e séance du 25 novembre 1907.

Le Gouvernement, par contre, n'inséra dans le projet de loi de 1908 aucune disposition spéciale relative à l'exploitation en régie. Mais la Commission des Travaux publics, chargée d'examiner le projet Sénac en même temps que celui du Gouvernement, a estimé, au contraire, que, dans l'état actuel de l'opinion, cette omission constituait une lacune, puisque l'exploitation en régie est, en fait, autorisée et qu'il est, par suite, nécessaire de dissiper les derniers doutes qui subsistent à ce sujet. Elle a, en conséquence, introduit dans le projet du Gouvernement un article nouveau, l'article 24, qui dispose : « Les départements et les communes peuvent exploiter directement leurs voies ferrées d'intérêt local. »

Cette initiative ne recueillit pas davantage l'assentiment du Gouvernement, qui, tout en reconnaissant que le projet de loi établi par lui autorisait implicitement l'exploitation en régie, demanda à la Commission de supprimer le nouvel article 24. Il objectait, en effet, que la déclaration de principe consacrée par cet article n'ajoutait aucun droit à ceux déjà reconnus par les autorités locales, « mais qu'elle pouvait, par contre, avoir l'inconvénient de paraître constituer une invitation pour ces collectivités à recourir normalement à ce mode d'exploitation, alors que, dans l'esprit du Gouvernement, il ne doit être admis que s'il est justifié par des circonstances spéciales. En effet, l'exploitation directe d'entreprise de chemins de fer est susceptible de faire peser un gros aléa sur les budgets départementaux et communaux, dont l'élasticité est aujourd'hui fort réduite et doit être ménagée. »

Les considérations exposées par le Gouvernement ne modifièrent pas l'opinion de la Commission, et l'article 26 fut maintenu, donnant ainsi satisfaction en partie au pro-

jet Sénac. Toutefois, la Commission ne suivit pas ce dernier dans les détails de l'organisation spéciale qu'il a prévue. Estimant que la loi n'avait à poser que le principe général, il a laissé à un règlement d'administration publique le soin de fixer les détails d'application. Il s'est borné, en conséquence, à insérer, dans l'article 46 du projet de loi qui prévoit la rédaction de divers décrets réglementaires, un paragraphe spécifiant qu'un de ces décrets déterminerait « les conditions spéciales à prévoir en cas d'exploitation directe par les départements ou les communes ».

Nous ne croyons pas, à notre connaissance du moins, que l'Administration supérieure ait déjà exposé un système de réglementation sur ce sujet ; il est donc nécessaire d'attendre le vote de la loi par le Sénat et la publication des règlements d'administration publique qu'elle comporte, pour connaître ses intentions.

Il existe, cependant, en France, une organisation de régie directe de voie ferrée d'intérêt local par un Département, qui mérite d'être retenue : c'est celle du Département de la Côte-d'Or, dont nous avons déjà parlé p. 38. Par deux décrets, l'un du 1^{er} février 1909 et l'autre du 17 novembre 1910, ce Département a été autorisé à racheter diverses lignes précédemment exploitées sur son territoire par la Compagnie des chemins de fer du Sud de la France, à construire un certain nombre d'autres lignes devant constituer avec les anciennes un réseau de 410 kilomètres environ et à exploiter provisoirement le tout en régie directe jusqu'au 1^{er} janvier 1915. Pour assurer le fonctionnement d'un tel service, le Conseil Général de la Côte-d'Or, qui semble s'être inspiré à ce sujet des idées émises dans la proposition de loi de M. Sénac, a confié la direction générale du réseau

à l'ingénieur en chef des ponts et chaussées du Département, M. Gaillot, dont la compétence en matière de voie ferrée d'intérêt local est bien connue. Le directeur de détail est l'ingénieur du contrôle au P.-L.-M., et le caissier, un comptable de la Trésorerie (1).

A côté de ces organes d'exécution, le Département a constitué un comité consultatif, sorte de Conseil d'administration chargé de représenter les divers intérêts en présence ; cette assemblée comprend trois conseillers généraux, le vice-président du Conseil de préfecture, un membre du comité du contentieux du département, le président de la Chambre de commerce de Dijon, un ingénieur ou un entrepreneur nommé par le préfet, et enfin deux agents ou sous-agents élus par le personnel.

Cette régie fonctionne depuis le 1^{er} janvier 1910, sans rencontrer de difficultés sérieuses ; au point de vue commercial, elle a essayé de rendre la marche des tramways plus régulière et plus rapide, par la création de trains de marchandises, en réservant le service de la petite vitesse ou des manœuvres dans les gares à certaines heures ou à certains jours.

Le rapport présenté en 1911 au Conseil Général de la Côte-d'Or par M. Tainturier, rapporteur de la Commission des tramways, fait ressortir qu'en dehors de toutes autres considérations, le rachat et l'exploitation par le Département n'ont pas été une opération défavorable au point de vue des finances du Département.

La charge annuelle des contribuables, qui atteignait en 1908 près de 10 centimes au principal des 4 contributions, n'a été que de 8 centimes au budget de 1910, c'est-à-dire

(1) *Les chemins de fer d'intérêt local et tramways*, p 170, année 1910.

sensiblement moins élevée qu'au cours des exercices antérieurs.

Il paraîtrait, cependant, que les résultats de l'exercice 1911 n'ont pas entièrement confirmé ces prévisions optimistes. Mais, comme on se trouve encore en présence d'un réseau inachevé, dont la remise en état des lignes existantes a nécessité des dépenses élevées, on ne peut encore formuler une opinion exacte et définitive sur le fonctionnement de cette régie. Il semble cependant qu'avec son organisation se rapprochant assez de celle d'une Société privée, elle n'a pas eu trop à souffrir des inconvénients inhérents à ce mode d'exploitation et qu'elle constituera dans quelque temps un intéressant sujet d'études pour ceux que préoccupent les questions complexes de la régie directe des voies ferrées d'intérêt local.

DEUXIÈME PARTIE

LES CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT LOCAL EN BELGIQUE

CHAPITRE PREMIER

LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES CHEMINS DE FER VICINAUX.

SECTION I

Historique.

Nous avons vu, dans les chapitres précédents, l'évolution suivie en France par la réglementation des chemins de fer d'intérêt local en matière de subventions données par l'Etat, et nous avons pu constater qu'elle avait été assez laborieuse. Plus heureuse que nous, la Belgique a réalisé cette question d'une façon des plus élégantes, et on peut dire que, depuis l'année 1885, moment où le régime actuel a été instauré, elle a atteint cet état de perfection qui ne comporte plus de changement et qu'elle est arrivée à l'époque heureuse où l'histoire n'est plus faite que du passé.

Des hommes éminents, il est vrai, ont attaché leurs noms à la réalisation de cette œuvre remarquable. Plu-

sieurs Ministres, parmi lesquels MM. Saintellecte, Beer-naert, Graux, Rolin Jaequemyns, des techniciens comme MM. Bischoffsheim et Wellens ont procédé à son élaboration et à sa mise en vigueur. Mais nous devons mettre en première ligne M. Fris, sénateur, qui depuis plus de vingt ans préside avec tant d'autorité le Conseil d'Administration de la Société Nationale des chemins de fer vicinaux, et M. de Burlet, l'éminent Inspecteur Général des ponts et chaussées, qui dirige depuis son origine ses importants services, et qui peut justement se montrer fier de l'œuvre accomplie. Nous avons, en grande partie, puisé dans les ouvrages qu'il a publiés (1) les détails de l'organisation qui va suivre, et nous devons, avant toute chose, lui rendre ici le juste hommage qui lui est dû (2).

Contrairement à ce qui s'est passé en France où le premier texte de loi réglementant les voies ferrées secondaires, la loi de 1865, ne concernait que les chemins de fer d'intérêt local ruraux, en Belgique la loi du 9 juillet 1875, intitulée « Loi sur les tramways », a régi à la fois les entreprises urbaines et rurales. Elle avait été inspirée au Gouvernement par le désir de remédier aux inconvénients qu'une absence de réglementation avait introduits dans la pratique suivie pour délivrer les concessions. En effet,

(1) *Les chemins de fer vicinaux en Belgique*, 2^e édition, 1908, Bruxelles, imprimerie Schaumanns. Conférence au Congrès international des tramways et chemins de fer d'intérêt local. Bruxelles, septembre 1910.

(2) Nous devons à la grande amabilité de M. Lootens, directeur de la Société Nationale des chemins de fer vicinaux, un certain nombre de documents que nous avons utilisés dans cette étude. Nous lui adressons tous nos remerciements pour la bienveillance qu'il nous a ainsi témoignée.

jusqu'à cette époque, divers systèmes avaient été adoptés : le Gouvernement avait d'abord pensé que la concession d'un tramway, rendant nécessaire l'établissement d'un péage sur une voie publique, devait, en vertu des dispositions d'une loi du 10 mai 1862, être autorisée par le législateur (1). Mais, par la suite, il abandonna ce système pour considérer les tramways comme des entreprises de voitures publiques, qui, n'étant soumises à aucune règle spéciale, pouvaient s'organiser sans l'intervention du législateur ou du Gouvernement. Ce système, qui soulevait au point de vue légal de très sérieuses objections, permit aux municipalités de concéder librement des tramways dans la limite de leur territoire, et il résulta de cette indépendance une certaine confusion dans l'organisation des services. D'où la nécessité de réagir et d'établir un régime uniforme pour tout le pays. C'est l'objectif de la loi de 1875 qui a décidé que les concessions seraient allouées (art. 1^{er}), après études et enquêtes préalables, par le Gouvernement, la Province ou la Commune selon la nature de la voie de communication servant à l'établissement du tramway. La loi belge de 1875 est donc, en cela, un précurseur de la loi française du 11 juin 1881, qui a suivi le même principe. Mais elle a, en outre (art. 3), posé la règle qu'aucune concession ne pourrait être accordée à des particuliers ou à des Sociétés que par voie d'adjudication publique. C'est à cette clause trop rigoureuse que le grand économiste belge, Georges de Laveleye (2), attribue l'échec de la loi de 1875, en ce qui concerne les tramways ruraux. Il estime, en effet,

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1875, p. 638 ; note de M. Charles Vergé, auditeur au Conseil d'Etat.

(2) *Moniteur des intérêts matériels*, n° du 11 juin 1882.

qu'elle restreignait trop étroitement l'initiative individuelle : « Les promoteurs d'une idée de tramways, disait-il, après avoir essuyé les plâtres de leur projet, voyaient leur proposition, revêtue des approbations après enquête, faire l'objet d'une adjudication publique, et si, d'aventure, le promoteur n'était pas déclaré adjudicataire, la concession passait à un autre, celui-ci achetant, pour une somme souvent dérisoire le résultat de l'intelligence, du temps et des démarches d'autrui. Il y avait donc une loi, mais elle restait inappliquée, bien que la matière à concessions ne fût pas défaut. »

En effet, suivant M. de Burlet, une seule ligne secondaire rurale fut concédée de 1875 à 1885, le chemin de fer d'intérêt local de Tavier à Ambresin ; elle eut un caractère plus privé que public, puisque le concessionnaire, M. Zaman, fut surtout guidé par le désir de relier ses exploitations agricoles et industrielles au réseau de chemins de fer d'intérêt général. Les tramways urbains prirent, par contre, dans cette période, un essor considérable.

En nous plaçant au point de vue que nous examinons tout particulièrement, nous pouvons ajouter que la loi de 1875 ne prévoyait pas le cas où des subventions pourraient être allouées à un concessionnaire, mais, au contraire, celui où le concessionnaire paierait des redevances aux Pouvoirs publics (art. 5) pour l'emprunt des voies de communications. Toutefois, la faculté de subventionner les entreprises de cette nature fut reconnue aux Communes par le Ministre des Travaux publics, lors de la discussion du projet. En cela, la loi française de 1865 paraît supérieure à la loi belge.

L'insuccès de la loi belge de 1875, en matière de voies ferrées rurales, appela, au bout de quelques années, l'at-

tention du Gouvernement, et, en 1881, une Commission « chargée d'étudier les moyens de doter le pays de chemins de fer secondaires ou vicinaux » fut nommée par le Gouvernement. Après une discussion et une étude des plus longues, qui ne fut pas sans provoquer des commentaires assez ironiques de la part de l'économiste libéral belge cité plus haut, cette Commission se rallia à un projet élaboré par MM. Bischoffsheim et Wellens, qui avait pour objet de substituer à l'initiative privée en matière de tramways ruraux celle des Communes appuyées sur le concours de l'Etat et des Provinces.

De ses délibérations est sorti un projet de loi relatif à la constitution de l'organisme spécial qui devait être chargé de toutes les questions concernant la création, l'organisation et la mise en valeur des chemins de fer secondaires belges. Cet organisme, la loi du 28 mai 1884 le créa par un texte qui est devenu la charte de ces voies ferrées, mais après avoir été modifié, en 1885. Comme les auteurs du projet primitif, les Chambres donnèrent à cet organisme le nom de Société Nationale des chemins de fer vicinaux, désignant ainsi en même temps du terme officiel de « chemins de fer vicinaux » les chemins de fer secondaires ruraux, par opposition aux tramways urbains. C'est l'étude du fonctionnement de cette Société que nous allons entreprendre dans la section qui suit.

SECTION II

La Société Nationale des chemins de fer vicinaux, son organisation.

Suivant la méthode que nous avons adoptée jusqu'ici, nous croyons que la meilleure façon d'exposer le système

créé par le législateur belge est de citer tout d'abord le texte lui-même de la loi et de déduire les idées maîtresses qu'elle contient. Nous avons dit que la loi du 28 mai 1884 avait jeté les bases d'une nouvelle organisation ; mais elle avait soulevé, lors de la discussion qui en avait été faite aux Chambres, des objections importantes, et son application en souffrit à ses débuts. Aussi, dès l'année suivante, elle fut de nouveau remise sur le chantier, et une nouvelle loi du 24 juin 1885, due à l'initiative de M. le ministre Beernaert, vint la remplacer en la complétant et en l'améliorant. C'est cette loi, actuellement encore en vigueur, qui constitue, avec ses annexes, le texte organique de la réglementation belge en cette matière ; nous en reproduisons ci-après la teneur intégrale :

ART. 1^{er}. — Le Gouvernement est autorisé à approuver les statuts d'une société, constituée à Bruxelles, sous la dénomination de *Société Nationale des chemins de fer vicinaux*, tels qu'ils sont annexés à la présente loi.

ART. 2. — Les chemins de fer vicinaux sont concédés par arrêté royal.

Ils sont concédés à la Société Nationale des chemins de fer vicinaux.

Toutefois, ils peuvent l'être à d'autres sociétés ou à des particuliers si, dans le délai d'une année de leur demande en concession, la Société Nationale n'a point fait semblable demande pour elle-même et si elle n'a pas exécuté la ligne concédée dans le délai qui aura été fixé par le Gouvernement.

ART. 3. — Aucune concession n'est accordée sans que les conseils communaux et les députations permanentes des conseils provinciaux aient été entendus.

Toute concession est précédée d'une enquête sur l'utilité de l'entreprise, le tracé de la voie et le taux des péages.

ART. 4. — Les concessions ne sont accordées à la Société Nationale que s'il est justifié de la souscription d'un nombre d'ac-

tions suffisant pour assurer la construction et éventuellement la mise en exploitation de la ligne à concéder.

ART. 5. — Les concessions sont accordées à la Société Nationale pour la durée de la Société, et aux autres sociétés et aux particuliers pour la durée à fixer par l'arrêté de concession, sans que celle-ci puisse dépasser quatre-vingt-dix ans.

ART. 6. — Les tarifs sont réglés par la Société Nationale sous l'approbation du Gouvernement ; néanmoins, le Gouvernement a toujours le droit d'en exiger le rehaussement ou d'en interdire l'abaissement.

ART. 7. — Le Gouvernement a le droit de contrôler toutes les opérations de la Société, et, à cette fin, d'exiger d'elle tous états et renseignements. Il peut s'opposer à l'exécution de toute mesure qui, selon lui, serait contraire soit à la loi, soit aux statuts, soit aux intérêts de l'Etat.

ART. 8. — Le Gouvernement règle la police des chemins de fer vicinaux. Il peut faire assermenter des agents des concessionnaires et leur conférer les fonctions et la compétence d'agents de la police judiciaire, suivant les règles tracées au titre II de la loi du 15 avril 1843 sur la police des chemins de fer.

Il est autorisé à imposer aux concessionnaires, dans l'intérêt des services publics, généraux, provinciaux et communaux, les obligations et les transports gratuits ou à des prix réduits qu'il jugera utiles.

La Société Nationale se conformera à la loi du 22 mai 1878 sur l'emploi de la langue flamande en matière administrative.

ART. 9. — L'intervention de l'Etat, comme souscripteur d'actions de la Société Nationale, ne peut dépasser la moitié du capital nominal de chaque ligne, à moins qu'une loi n'en ait autrement disposé.

ART. 10. — Le Gouvernement est autorisé à garantir envers les tiers, aux conditions à déterminer par lui, l'intérêt et l'amortissement des obligations émises par la Société Nationale en représentation des annuités dues par les Communes, les Provinces et l'Etat.

Les engagements de l'Etat, comme garant d'obligations, ne peuvent dépasser les sommes fixées par la loi.

ART. 11. — La Société ne peut être assujettie par les Provinces

ou les Communes à aucune redevance du chef des concessions qu'elle a obtenues ; elle est exempte du droit de patente.

Elle est affranchie de toute imposition, taxe ou redevance au profit des Provinces et des Communes en ce qui concerne les immeubles ou objets affectés directement à la construction ou à l'exploitation des chemins de fer vicinaux.

ART. 12. — Sont exemptés du timbre :

L'acte constitutif de la Société, les expéditions ou extraits de cet acte, les registres d'actionnaires et autres, les actions au porteur, les certificats d'actions, les titres d'annuités souscrits par les Communes et les Provinces et les actes qui les affectent en gage au profit de l'Etat, ainsi que les obligations émises par la Société et les affiches de service.

Les actes sont enregistrés gratis.

ART. 13. — Toute concession peut être rachetée par l'Etat aux conditions à fixer par l'acte de concession.

ART. 14. — Chaque année, le Ministre de l'agriculture, de l'industrie et des travaux publics dépose, sur le bureau de la Chambre des représentants, un rapport du Conseil d'administration faisant connaître la situation des affaires de la Société ; il y joint l'état des concessions accordées et le dernier bilan.

ART. 15. — Si la société exécute une ligne pour laquelle une concession a été régulièrement demandée, avec plan d'exécution à l'appui avant le 12 mai 1882, les demandeurs en concession recevront, pour frais d'études, une indemnité dont le taux et les conditions seront fixés par arrêté royal.

ART. 16. — La présente loi ne s'applique pas aux tramways destinés à desservir les agglomérations urbaines ; ceux-ci demeurent régis par la loi du 9 juillet 1875.

ART. 17. — *Disposition transitoire.* — Le Gouvernement est autorisé à garantir envers les tiers, pendant quatre-vingt-dix ans, l'intérêt et l'amortissement d'obligations de la Société Nationale des chemins de fer vicinaux, à concurrence de la charge annuelle de 600.000 francs, qu'il avait été autorisé à garantir par la loi du budget de la dette publique pour l'exercice 1885.

ART. 18. — La présente loi remplace la loi du 28 mai 1884.

Il ressort de cette loi que la réalisation des chemins de

fer vicinaux est confiée à un organisme unique, « la Société Nationale des chemins de fer vicinaux », auquel la loi a conféré le monopole de la construction et de l'exploitation des voies ferrées rurales. C'est à cette seule Société qu'en principe, les concessions doivent être accordées par le Gouvernement, qui détient toujours le Pouvoir concédant ; mais elles peuvent l'être à d'autres sociétés, ou à des particuliers, si, dans le délai d'une année de la demande en concession de la ligne, la Société Nationale n'a pas formulé une semblable demande pour elle-même, ou si elle n'a pas réalisé le projet dans le délai fixé. C'est donc un monopole mitigé en droit ; mais un monopole qui, en réalité, peut être considéré comme absolu, puisqu'en 1911 le nombre des lignes concédées à la Société Nationale a atteint un développement de 4.482 kilomètres contre 70 kilomètres seulement concédés à des particuliers.

La loi a posé les principes généraux du nouveau régime ; mais c'est dans les statuts de la Société Nationale des chemins de fer vicinaux, qui y sont annexés, qu'il faut chercher les détails de son organisation et les véritables caractères de sa personnalité juridique.

Ces statuts, passés à Bruxelles le 6 juillet 1885 devant Me Van Halteren, notaire, et approuvés par arrêté royal du même jour, reconnaissent à cette Société la forme de « société anonyme » et réglementent son organisation financière et administrative (1).

Ils comportent 37 articles répartis dans les chapitres suivants :

(1) En raison de l'intérêt que présentent les statuts de la Société Nationale, nous les avons donnés en annexe pour ne pas surcharger notre étude.

Chapitre I. — Constitution. Siège. Objet et durée de la Société.

Chapitre II. — Fonds social. Obligations.

Chapitre III. — Administration de la Société. Direction et surveillance.

Chapitre IV. — Comptes et bilans. Répartition des bénéfices. Fonds de réserve.

Chapitre V. — Assemblées générales.

Chapitre VI. — Rachat de lignes vicinales par l'Etat ou abandon de leur exploitation par la Société Nationale.

L'examen de ces statuts fait ressortir que, si une forme commerciale a été donnée à la Société Nationale des chemins de fer vicinaux, elle est, en fait, suivant l'expression très juste de M. de Burlet, une société tout à fait *sui generis*, participant en réalité beaucoup plus d'une Administration publique que d'une véritable société ordinaire ; elle comporte, en apparence tout au moins, des rouages complexes, qui semblaient au début difficiles à mettre en mouvement. L'expérience a montré que les critiques formulées contre elle n'étaient pas justifiées (1), et qu'elle a

(1) Dans le *Moniteur des intérêts matériels* du 11 juin 1882, M. de Laveleye écrivait : « Qu'on écarte l'initiative privée, nous le voulons bien, quoique ce soit là une décision bien radicale ; qu'on supprime dans le projet de loi cette satisfaction platonique maintenue à dessein et qui consiste à dire qu'un entrepreneur privé pourra obtenir une concession en concurrence avec la Société Nationale s'il parvient à mettre en branle, dans son intérêt, la lourde machine gouvernementale et législative, nous le voulons encore. Mais cet élément de lucre personnel qu'on écarte, il faut le remplacer par un autre tout aussi légitime, il faut faire une part quelconque à ce désir du gain sans lequel il n'y a plus ni entreprise commerciale, ni ingéniosité industrielle. Créer un rouage d'apparence commerciale, et tomber dans l'administration avec ses inconvénients et ses vices, c'est manquer son but. »

su, au contraire, allier d'une façon très heureuse l'esprit d'initiative qui caractérise les sociétés commerciales, aux principes de méthode et de travail des grandes administrations.

Le chapitre III des statuts, qui traite de l'administration, de la direction et de la surveillance de la Société, montre qu'elle est dirigée par un Conseil d'administration, formé d'un Président et de 6 Administrateurs, et par un Directeur général. Le Président et 3 membres du Conseil sont nommés par le Gouvernement ; les trois autres sont désignés par l'Assemblée générale des actionnaires, tenue une fois par an, le dernier mardi du mois d'avril (art. 30). Quant au Directeur général, l'article 22 dispose qu'il est nommé et qu'il peut être révoqué ou suspendu par le Roi. Ses attributions très importantes, puisqu'il est chargé de l'exécution des décisions du Conseil d'administration et de la gestion réelle des affaires de la Société, sont également réglées statutairement

Le troisième organe de la Société, le Comité de surveillance, qui correspond dans la législation belge, en matière de société anonyme, aux Commissaires des comptes institués en France par la loi de 1867, devait comprendre à l'origine de la Société 6 membres nommés et révoqués par l'Assemblée générale ; ce nombre a été porté ensuite à 9, dans le but de permettre aux actionnaires de désigner comme membres un député permanent de chacune des 9 provinces belges. La participation financière prise par les Provinces et les Communes dans le capital de la Société Nationale, comme nous le verrons plus loin, rendait nécessaire cette mesure, et le contrôle de ces délégués officiels ne pouvait être qu'un sûr garant

de la bonne gestion des intérêts que possèdent ces collectivités dans les affaires de la Société Nationale.

Ajoutons qu'un règlement organique, en date du 6 mars 1890, dont on ne saurait trop admirer la précision et les détails, détermine les attributions de chacun des services de la Société, ainsi que les droits et obligations du personnel en général. C'est un véritable statut de fonctionnaires qui, à notre époque où les revendications des agents des Administrations publiques prennent souvent un caractère de gravité dangereuse, pourrait être donné comme exemple et qui concilie le double caractère des employés de la Société Nationale : celui de mandataires des Pouvoirs publics, d'une part, et celui d'agents d'une société commerciale, d'autre part.

Contrairement à ce qui a lieu généralement pour les sociétés anonymes, auxquelles les statuts fixent d'avance une durée déterminée, la Société Nationale a une durée illimitée et sa dissolution ne peut être prononcée qu'en vertu d'une loi qui doit régler en même temps le mode et les conditions de sa liquidation. Cette condition était nécessaire pour une œuvre aussi importante et dont il était impossible de fixer une durée quelconque de réalisation,

Les frais généraux de la Société Nationale sont amortis chaque année par les comptes d'études, de construction et d'exploitation auxquels ils s'appliquent respectivement. Pour l'exercice 1910, ils se sont élevés à 1.343.750 fr. 07 dont 796.785 fr. 30 imputés au compte d'exploitation (soit 3 fr. 50 0/0 de la recette brute).

Ils représentent en moyenne 3,437 0/0 du total des dépenses effectuées pour la construction des lignes et pour les approvisionnements de matériel fixe, roulant et électrique.

En 1909, ils étaient de 3,456 o/o des mêmes dépenses.

A titre documentaire, nous donnons ci-dessous la subdivision de ses frais généraux pour 1910, telle qu'elle figure à la page 64 du rapport de cet exercice :

Honoraires des administrateurs, des commissaires et du directeur général.	fr.	57.385	71
Traitement du personnel, participation dans la caisse de retraite		944.916	08
Traitements et salaires des gens de service et ouvriers.		63.770	96
Frais de déplacement et de séjour du personnel, automobile.		78.798	94
Chauffage, éclairage, eau de la ville, etc.		17.431	96
Imprimés, fournitures de bureau, dessin et photographie.		80.927	25
Abonnements et insertions		4.731	07
Ports de lettres, dépêches, colis divers.		13.427	45
Entretien et renouvellement du mobilier et instruments		25.407	43
Entretien des bâtiments		5.358	27
Assurances et contributions		7.793	03
Indemnités, pensions, secours, dépenses extraordinaires et imprévues.		43.801	92

Pour compléter les renseignements relatifs à l'organisation intérieure de la Société Nationale, nous devons ajouter que le personnel de cette société s'élevait au 31 décembre 1910 à 516 unités, non compris les agents attachés à des exploitations provisoires.

Comparée au développement des lignes concédées et projetées, la situation numérique de ce personnel, pendant

les cinq dernières années, ressort du tableau suivant (p. 30 du rapport 1910) :

ANNÉES	Admi- nistra- tion centrale	Services d'exé- cution	Agents tem- poraïres	Totaux	NOMBRE DE KILOMÈTRES			
					Concédés	Dont la conces- sion est demandée.	Dont la prise en considé- ration est accordée	Totaux
1906	203	132	137	472	3.906,39	299,10	1.634,10	5.839,59
1907	210	159	118	487	3.991,33	358,30	1.743,60	6.093,53
1908	222	178	112	512	4.178,93	312,20	1.659,60	6.150,73
1909	242	179	89	510	4.332,18	422,10	1.412,60	6.166,88
1910	251	173 (1)	92	516	4.482,20	391,20	1.425,90	6.299,30

Ainsi donc, la fonction assignée par la loi à la Société Nationale et sa raison d'être consistent dans l'obtention dès concessions de chemins de fer d'intérêt local, dont le Gouvernement est toujours le seul dispensateur. Mais son rôle est plus important encore ; en effet, par son influence et sa connaissance des besoins généraux du pays, elle peut provoquer le vote obligatoire, en principe, des conseils communaux intéressés à l'établissement d'une ligne ; puis, cette formalité obtenue, elle s'occupe, avec toute la compétence que lui donne sa spécialisation, d'accomplir tous les actes de la procédure d'enquête et d'autorisations, et d'effectuer ensuite tous les travaux d'installation et d'établissement de la ligne concédée. C'est par ses soins que les terrains sur lesquels doivent être établies les lignes sont acquis, soit amiablement, soit par voie d'expropriation judiciaire : que les travaux d'établissement de la voie, les

(1) Ces nombres comprennent 143 agents répartis en 69 brigades chargées de la surveillance des travaux et des études sur le terrain pour la confection des plans.

ouvrages d'art qu'elle peut nécessiter, la fourniture du matériel roulant, la construction des dépôts, des usines de production d'énergie, lorsqu'il s'agit de lignes exploitées électriquement, doivent être exécutés soit par ses propres services, soit par voie d'adjudication et de marchés. Des cahiers des charges concernant aussi bien l'obtention des concessions que les contrats à passer avec les constructeurs et les entrepreneurs (1) ont été élaborés et permettent de procéder aux travaux dans les conditions les plus économiques.

Nous verrons, dans le chapitre suivant, les mesures prises pour la constitution du capital des lignes et pour leur exploitation. Aucun point n'a été laissé à l'imprévu, et dès que le principe d'une ligne a été admis, les diverses phases de sa réalisation s'accomplissent dans un ordre parfait, suivant un plan uniforme, et d'une façon en quelque sorte automatique, comme une pièce d'horlogerie bien réglée.

C'est en raison de ces dispositions heureuses que le développement des lignes vicinales belges a été si remarquable. D'autres facteurs favorables ont également contribué à cet essor : la densité de la population et la faible étendue du territoire, ainsi que sa configuration généralement peu accidentée.

C'est ainsi qu'au 31 décembre 1910 (2), la répartition des lignes concédées par province, par 10.000 habitants, et par myriamètre carré, atteint les chiffres indiqués dans le tableau ci-après :

(1) Cahier des charges général des concessions du 20 mars 1886 et cahier des charges général pour les entrepreneurs de travaux du 1^{er} avril 1907.

(2) Rapport de 1910, p. 8.

Provinces	Population	Superficie (hectares)	Longueur kilométrique des lignes concédées		
			par province	par 10.000 h.	par 10.000 h.
Anvers	973.455	283.176	544.30	5.59	19.22
Brabant.	1.477.229	328.290	616.71	4.18	18.78
Flandre occidentale	876.014	323.484	661.57	7.55	20.45
Flandre orientale .	1.118.235	300.017	415.41	3.71	13.84
Hainaut.	1.234.418	372.166	691.75	5.60	18.58
Liège.	899.537	289.474	473.68	5.26	16.36
Limbourg.	273.632	241.187	331.34	12.03	13.74
Luxembourg. . . .	233.963	441.785	396.68	16.91	8.95
Namur	365.420	366.024	351.76	9.63	9.61
Totaux et moyennes	7.451.903	2.945.503	4.482.20	6.01	15.20

Les lignes se répartissent comme suit, en ce qui concerne l'écartement des voies :

Ecart. de 1 mètre. . 150 lignes comprenant 3.937 km

» 1 m. 067 . 13 » » 506 »

» 1 m. 435 . 3 » » 38 »

Les lignes et sections de lignes ouvertes au public sont au nombre de 149, mesurant 3.736 kilomètres dont 291 kilomètres environ sont exploités à l'électricité et le reste à la vapeur.

Pour établir l'importance des lignes vicinales ou économiques, il suffit d'indiquer que le nombre de ces voies ferrées actuellement concédées, y compris les sept lignes attribuées à des sociétés particulières indépendantes de la Société Nationale, s'élève à 178 représentant 4.589 kilomètres, soit par rapport au réseau des grands chemins de fer, qui comporte 4.628 kilomètres, une proportion de 99 o/o.

En France, nous n'avions, au commencement de 1911, que 21.089 kilomètres de voies ferrées d'intérêt local concédées pour 43.728 kilomètres de lignes d'intérêt général, soit une proportion de 48 o/o.

CHAPITRE II

LE RÉGIME FINANCIER.

SECTION I.

Du capital-actions.

La Société Nationale des chemins de fer vicinaux, ainsi qu'on vient de le voir, a pour mission de centraliser toutes les opérations relatives à la création des chemins de fer d'intérêt local en Belgique. Parmi ces opérations, la plus importante et la plus délicate est celle qui consiste à réunir le capital nécessaire à l'exécution des travaux et à l'exploitation des lignes concédées. C'est assurément cette partie de son organisation qui constitue le point le plus intéressant et le plus caractéristique de l'œuvre créée par la loi de 1885.

L'idée directrice qui a inspiré les nouvelles dispositions financières adoptées est que, l'initiative privée n'ayant pas réussi à constituer le réseau secondaire ferré indispensable à la vie économique des campagnes, il fallait faire appel aux Pouvoirs Publics pour trouver les ressources nécessaires pour le réaliser. Jusque-là, il semble bien que l'innovation ne présentait en 1885 qu'un caractère d'originalité relatif, puisque déjà en France et dans bien d'autres Etats, le concours de l'Etat et des Pouvoirs locaux était acquis depuis longtemps aux entreprises de voies ferrées d'intérêt local sous forme de subventions, ou autrement.

Mais où l'idée devient tout à fait nouvelle, c'est dans la forme donnée en Belgique à cette participation des Pouvoirs publics.

Nous avons dit que la Société Nationale des chemins de fer vicinaux avait juridiquement la forme d'une société anonyme, c'est-à-dire d'une société ayant un capital constitué au moyen d'actions. Le principe nouveau a consisté à affecter le capital de cette société, représenté par des actions de 1.000 francs, à l'établissement de lignes vicinales et à faire souscrire les actions nécessaires pour chaque ligne par l'Etat, d'une part, par les Provinces et les Communes intéressées à la construction de cette ligne, d'autre part, et éventuellement, pour une très faible partie, par les particuliers. De sorte que le capital de la Société Nationale, parti de zéro, puisqu'au moment de sa fondation aucune ligne n'avait pu être concédée sous le nouveau régime, s'est trouvé peu à peu grossi du montant des souscriptions d'actions faites au fur et à mesure de la concession des lignes, pour atteindre le chiffre très important de 302.790.000 francs au 31 décembre 1910. C'est donc une société à capital essentiellement variable.

Cette association des Pouvoirs publics (Etats, Provinces et Communes) dans la formation du capital des lignes se trouve réglementée dans les articles 5 et 8 des statuts ainsi conçus :

ART. 5. — « Le capital social sera égal au montant des dépenses de premier établissement des lignes à construire et éventuellement de leur matériel d'exploitation.

« Il sera divisé en autant de séries d'actions qu'il y a de lignes concédées.

« Chaque série d'actions a droit au bénéfice produit par la ligne à laquelle elle se rapporte, mais seulement dans les limites ci-après fixées.

« Les $\frac{2}{3}$ au moins des actions de chaque série doivent être souscrits par l'Etat, les Provinces et les Communes. »

ART. 8. — « Les actions appartenant à l'Etat, aux Provinces et aux Communes sont nominatives.

« Les Provinces et les Communes ne peuvent les aliéner qu'avec l'autorisation du Gouvernement.

« Les actions appartenant aux particuliers sont nominatives ou au porteur. Toutefois, elles doivent demeurer nominatives jusqu'à leur entière libération. »

Il résulte de ces dispositions que le capital de la Société Nationale est divisé en autant de séries d'actions qu'il y a de lignes concédées, chaque série ayant droit aux bénéfices produits par la ligne à laquelle elle se rapporte. Chaque ligne concédée forme une affaire distincte ayant, suivant l'article 26, une comptabilité spéciale, comprenant les dépenses d'établissement et d'entretien et, éventuellement, les frais d'exploitation. Elle participe aux frais généraux de la Société Nationale dans la proportion de sa recette brute. Par conséquent, un actionnaire (Pouvoir public ou Particulier) ayant souscrit des actions se rapportant à une ligne déterminée ne participe pas aux chances bonnes ou mauvaises d'autres lignes (1). Il existe toutefois un lien financier entre ces diverses entreprises ; nous en parlerons quand nous examinerons le mode de répartition des bénéfices réalisés dans chaque ligne.

Ainsi donc : première innovation : le capital est souscrit par les Pouvoirs publics et les particuliers. Mais dans quelle proportion doit être faite la répartition du capital à souscrire ?

L'article 9 de la loi de 1885 décide qu'en ce qui concerne

(1) De Burlet, *Les chemins de fer vicinaux*, p. 27-28.

l'Etat, l'importance de son intervention ne peut dépasser la moitié du capital nominal de chaque ligne à moins qu'une loi n'en ait autrement disposé. On a voulu ainsi laisser aux Pouvoirs locaux directement intéressés à l'exécution des lignes vicinales, le soin de prendre un intérêt de 50 o/o au moins dans ces entreprises. Ce principe est celui qui a été également suivi en France jusqu'à présent ; nous avons vu qu'une atteinte y a été portée par la Commission chargée d'examiner le projet de loi de 1908, malgré la vive opposition du Gouvernement.

Nous devons remarquer, cependant, que l'article 9 ci-dessus énoncé ne parle que d'une faculté et non d'une obligation ; que, par conséquent, l'Etat n'est nullement tenu, s'il ne le juge à propos, de participer à la formation du capital d'une ligne. Pour les Communes et les Provinces, la loi semble encore plus libérale, puisqu'elle ne contient aucune disposition relative au quantum de leur participation. Mais il faut ajouter que le dernier paragraphe de l'article 5 des statuts prévoit formellement qu'une ligne ne pourra être établie avant que les deux tiers au moins des actions de la série qui lui sera appliquée ne soient souscrits par l'Etat, les Provinces et les Communes. Il est donc nécessaire qu'une entente préalable intervienne entre les diverses collectivités intéressées pour qu'un projet de ligne puisse aboutir ; c'est souvent, d'ailleurs, le rôle de la Société Nationale de réunir toutes les bonnes volontés et de dissiper les hésitations et les apathies. Mais, sous réserve de cette obligation globale, toute liberté est laissée à chaque Pouvoir public de se décider comme il lui convient ; on peut dire qu'en droit, c'est le régime de la liberté tempéré par une obligation relative.

Cependant, dans la pratique, certains usages sont inter-

venus pour fixer d'une façon invariable le taux de la participation de chaque collectivité.

Suivant M. de Burlet (1), l'Etat commença par intervenir pour un quart ; mais au bout d'un certain nombre d'années, le Gouvernement ayant pu se rendre compte, d'une part, des services considérables rendus au pays par les lignes vicinales et, d'autre part, des sacrifices d'argent relativement minimes qu'elles entraînaient pour le Trésor public, une décision ministérielle de 1896 fixa invariablement la participation de l'Etat au maximum légal, c'est-à-dire à la moitié du capital pour toutes les lignes vicinales à créer.

D'autre part, cinq provinces, celles d'Anvers, de Liège, du Luxembourg, du Limbourg et de Namur, ont fixé au tiers leur part d'intervention ; les quatre autres, les provinces du Brabant, du Hainaut et des deux Flandres, n'ont fixé leur participation qu'au quart du capital.

Dans ces conditions, il ne reste pour les Communes qu'à souscrire un sixième ou un quart du capital, selon qu'elles appartiennent à la première ou à la deuxième catégorie des Provinces ; c'est l'ensemble des Communes intéressées à la ligne qui doit assurer ce quart ou ce sixième. Certaines règles, basées sur l'importance de la population de la Commune et sur la longueur du parcours de la ligne dans chaque Commune, permettent de faire, d'un commun accord, une sous-répartition entre les différentes Communes intéressées dans la construction de la ligne. Mais cette question est réglée généralement en dehors de la Société Nationale et il suffit que le groupe lui apporte la part du capital qui lui incombe, sans que cette Société ait à se préoccuper du concours donné par chacune d'elles en particulier.

(1) *Loc. cit.*, p. 25.

Nous avons dit que les particuliers étaient également admis à souscrire des actions dans le capital des lignes. La loi a voulu permettre à des propriétaires, des industriels et des sociétés qui peuvent retirer un avantage de la construction des lignes, d'en faciliter la réalisation. L'article 5 des statuts a limité au tiers du capital leur intervention qui vient diminuer d'autant la part des Communes.

Au 31 décembre 1910, l'Etat, les Provinces, les Communes et les particuliers avaient souscrit les sommes suivantes, pour les lignes concédées à cette date (1) :

Etat	130.122.000, soit 43	0/0
Provinces	85.429.000, » 28,2	0/0
Communes	83.241.000, » 27,5	0/0
Particuliers	3.998.000, » 1,3	0/0
Total	302.790.000, soit 100	0/0

Il résulte de ce tableau que la part prise par les particuliers représente un peu plus de 1 0/0 du chiffre total. Nous verrons plus loin que cette abstention est due à la diminution constante du dividende des nouvelles lignes qui n'est pas faite pour attirer les capitaux privés qui recherchent essentiellement un placement rémunérateur.

Il nous reste à parler maintenant de la deuxième innovation créée par le régime de 1885 et qui concerne le mode de libération des actions par les diverses parties prenantes.

Nous ne devons pas oublier que les ressources dont disposent généralement les Pouvoirs publics ne se composent que de revenus annuels et ç'aurait été pour leurs budgets une charge très lourde, dont l'exécution aurait certainement fait échouer toute l'œuvre, que d'exiger de leur part

(1) Rapport de l'exercice 1910, p. 29.

le versement immédiat en espèces des actions souscrites. Il était donc nécessaire, pour obtenir un résultat durable, de trouver un moyen évitant cette obligation.

Une heureuse combinaison a permis à l'Etat, aux Provinces et aux Communes de satisfaire à leur participation financière sans avoir à faire sortir de leur caisse les sommes équivalentes à leur mise (1). Cette combinaison se trouve contenue dans l'article 6 des statuts qui dispose que : « l'Etat et les Provinces peuvent se libérer par annuités, en 90 ans. Il en est de même des Communes si elles justifient de ressources suffisantes. Les annuités sont fixées de manière telle que les obligations représentatives à créer, conformément à l'article 11, soient amorties en 90 ans. »

Ainsi donc, au lieu de verser le montant de leurs actions, les Pouvoirs publics pourront se libérer au moyen d'annuités souscrites pour un terme de 90 ans, annuités comportant l'intérêt et l'amortissement. Le taux des annuités avait été fixé à l'origine à 3.50 o/o ; mais, par suite de la baisse de la rente de l'Etat, il a été élevé successivement à 3,65 en 1908, à 3,90 en 1910, en raison de la situation générale du marché.

Il est bien entendu, d'ailleurs, que, s'ils le désirent, les Pouvoirs Publics peuvent se libérer par un versement immédiat ; mais à de très rares exceptions près, ils ont toujours choisi le mode de paiement par annuités, qui ne peut apporter à leur budget aucun trouble appréciable.

Le projet de loi français de 1908 a admis une disposition semblable pour le paiement des subventions allouées par l'Etat. Ce dernier peut, soit se libérer par un seul versement, soit au moyen d'annuités. Nous avons vu, page 61,

(1) De Burlet, p. 23.

que c'est la forme d'annuités qui peut être considérée comme devant toujours être adoptée en pratique.

Il est facile de concevoir maintenant le fonctionnement du système financier. Si nous prenons l'exemple cité par M. de Burlet, p. 23, nous trouvons qu'une Commune « dont l'intervention est de 100.000 francs, reçoit 100 actions de la Société Nationale, de 1.000 francs chacune, comprises dans la série correspondante à la ligne. Elle souscrit 90 annuités à 3,90 o/o, comportant, par conséquent, pour elle un engagement de 3.900 francs pendant 90 ans. A la fin de chaque exercice, elle aura, ou bien à payer ou bien à encaisser une certaine somme, selon que le dividende ou le revenu net de la ligne (car chaque ligne a sa comptabilité spéciale et séparée) aura été inférieur ou supérieur à 3,90 o/o ».

En cas de déficit, la charge de la Commune consistera à parfaire, au moyen des ressources de son budget annuel, la différence entre le taux de l'emprunt et le dividende obtenu dans l'exercice par la ligne vicinale. Si, reprenant l'exemple qui précède, nous supposons que le dividende a été de 3 o/o, nous voyons que, pour chaque action de 1.000 francs, la Commune devra verser une somme de 9 francs, ce qui, pour 100 actions, donnera une contribution de 900 francs pour l'exercice, c'est-à-dire une annuité relativement peu importante.

Des explications qui accompagnent le Bilan de la Société Nationale pour l'exercice 1910 (1), il résulte qu'au 31 décembre, 146 lignes étaient en exploitation, dont 131 entièrement, et 15 partiellement. On peut donc se rendre compte des résultats donnés en moyenne par leur exploitation, et

(1) Rapport annuel, p. 65.

déduire la situation faite aux actionnaires au sujet du paiement des annuités.

Des 131 lignes entièrement en exploitation, 129 l'étaient déjà au 1^{er} janvier 1909. Elles permettent, par conséquent, la comparaison avec l'exercice 1910, et cette comparaison fait ressortir un progrès pour 88 d'entre elles sur l'exercice précédent.

Parmi les lignes en exploitation complète depuis plus d'un an, 50 donnent un dividende supérieur à l'annuité (les actionnaires de ces lignes touchent donc un deuxième dividende), 13 un dividende supérieur à 3 o/o, 17 un dividende supérieur à 2 1/2 o/o, et 17 un dividende supérieur à 2 o/o. En limitant le calcul aux lignes exploitées depuis au moins un an, le taux moyen des dividendes attribués pour l'exercice 1910 aux actionnaires (Etat, Provinces, Communes et particuliers) s'établit comme suit :

Souscripteurs	Capital souscrit Fr.	Dividende à percevoir Taux 0/0
Etat belge	82.581.000	2.7119
Province d'Anvers	7.392.000	3.4925
— du Brabant	9.220.000	3.0713
— de la Flandre Occidentale	7.409.000	3.0020
— — Orientale	4.053.000	2.1916
— du Hainaut	8.194.000	2.7299
— de Liège	8.288.000	3.3283
— du Limbourg	3.764.000	2.9285
— du Luxembourg	4.935.000	1.6972
— de Namur	5.438.000	2.5173
Communes	62.867.000	3.0364
Particuliers	3.679.000	4.2232
Total	207.820.000	2.8807
	taux moyen	

Pour les dix dernières années, ce taux moyen se présente comme suit :

En 1901.	3.41
1902.	3.25
1903.	3.27
1904.	3.21
1905.	3.19
1906.	3.16
1907.	3.07
1908.	3.01
1909.	2.80
1910.	2.88

Ce tableau montre qu'en 1901 le dividende moyen s'élevait à 3.41 o/o et était presque égal au montant de l'annuité fixée alors à 3.50 o/o. Depuis cette époque, l'adjonction de lignes moins productives a fait fléchir chaque année, d'une façon continue, ce dividende qui a atteint en 1909 le chiffre le plus bas, soit 2.80 o/o, en raison du mauvais temps qui a sévi pendant presque tout l'été, et qui a exercé sur le trafic des voyageurs une influence très grande. Comme le fait remarquer le rapport de l'exercice 1909, p. 63, il ne faut pas perdre de vue que, pour les lignes vicinales, la répartition des recettes est de 62.26 o/o pour les voyageurs et de 37.74 o/o pour les marchandises.

En 1910, ce dividende s'est relevé à 2.88 o/o et il semble que les recettes réalisées pendant l'exercice 1911, favorisé par une chaleur exceptionnelle, permettent d'espérer une nouvelle augmentation. Elle viendra diminuer l'accroissement des charges résultant pour les Pouvoirs Publics du relèvement de l'annuité à 3.90 comme nous l'avons vu plus haut.

SECTION II.

Du capital-obligations.

Nous venons d'exposer la première phase de la combinaison établie par la loi de 1885 : la souscription du capital des lignes et le paiement des actions par annuités. La deuxième phase n'est pas moins intéressante et complète très heureusement le système. Après avoir obtenu la garantie du paiement du capital, dans un délai de 90 ans il est vrai, il fallait trouver immédiatement les ressources nécessaires pour mettre les lignes en état d'exploitation, c'est-à-dire acheter les terrains, payer les entrepreneurs, acquérir le matériel roulant, etc. On aurait pu s'adresser pour cela à des Etablissements spéciaux, comme il en existe en France, avec la Caisse des Dépôts et Consignations, le Crédit Foncier, les Caisses d'Epargne, etc. et leur emprunter les fonds correspondants, en leur donnant en gage les lignes elles-mêmes. Il a paru préférable de choisir un autre mode d'emprunt, celui employé par les Compagnies de Chemins de fer d'intérêt général, c'est-à dire l'émission d'obligations dans le public. Ce mode d'emprunt est plus souple, plus divisible, et, dans un pays où les caisses publiques n'ont pas le développement des caisses des grands Etats, il ne pèse pas trop lourdement sur quelques établissements seulement.

C'est ce que l'article 11 des statuts a établi en édictant que « la Société peut émettre des obligations en représentation des annuités qui lui sont dues, la forme et les conditions de cette émission devant être approuvées par le Gouvernement ».

Mais cette disposition aurait été insuffisante et même

dangereuse si elle n'avait pas été complétée ; elle aurait, en effet, substitué au crédit des Pouvoirs Publics, souscripteurs d'actions, le crédit de la Société Nationale qui, en fait, est inférieur au sien. Aussi, pour renforcer l'article ci-dessus des statuts, l'article 10 de la loi de 1885 autorise le Gouvernement à garantir envers les tiers l'intérêt et l'amortissement des obligations émises par la Société Nationale. Cette garantie est une des dispositions fondamentales du système, et on peut apercevoir aisément les facilités qu'elle donne à cette Société pour se procurer les fonds dont elle a besoin.

Un arrêté royal du 6 juillet 1885, modifié le 25 août 1887, et dont nous donnons le texte en annexe, détermine les conditions dans lesquelles l'Etat doit fournir cette garantie aux tiers. Voici les grandes lignes de ce règlement :

Après avoir obtenu du Gouvernement l'autorisation de faire une émission d'obligations d'une certaine importance, la Société Nationale doit déposer les titres des obligations dans la caisse de l'Etat, après les avoir fait revêtir du visa de la Trésorerie qui emporte pour elle la garantie du Gouvernement. Elle remet, en même temps, en nantissement au Trésor les titres d'annuités souscrits par les Communes et les Provinces, sous forme de mandats, et payables à des échéances déterminées. Ces obligations sont ensuite remises par l'Etat à la Société Nationale, au fur et à mesure de la concession des lignes pour qu'elle les place dans le public, et cela dans la proportion suivante :

25 o/o du capital souscrit, dès l'octroi de la concession ;

50 o/o sur le vu des certificats émanant de l'Administration des Ponts et Chaussées et constatant la valeur et le paiement des terrains acquis, des travaux faits et des

approvisionnement transportés à pied d'œuvre ou dans un magasin spécial ;

le restant également sur le vu de certificats analogues, au fur et à mesure de la justification de l'emploi des derniers 25 o/o du capital souscrit.

Avec les fonds obtenus par le placement de ses obligations, la Société Nationale effectue les opérations dont elle a la charge, et lorsqu'elle a reçu de l'Etat l'intégralité des obligations primitivement autorisées, elle introduit une demande tendant à émettre une nouvelle tranche d'obligations répondant aux prévisions des travaux qu'elle a en vue pendant quelques années, et ainsi de suite.

Le rapport du Conseil d'Administration, pour l'exercice 1909, nous montre (p. 61) que, depuis son origine, la Société Nationale a été autorisée à émettre une somme totale de 348 millions d'obligations, se décomposant comme suit :

1885	30 millions de francs.	Oblig. 2 1/2 o/o à prime
1890	15 — — —	3 o/o sans prime.
1892	18 — — —	3 o/o —
1895	35 — — —	3 o/o —
1900	50 — — —	3 o/o —
1903	100 — — —	3 o/o —
1909	100 — — —	3 o/o —

La dernière émission a été autorisée par arrêté royal du 8 septembre 1909 ; les obligations de cet emprunt sont du type 3 o/o, avec échéance des coupons semestriels les 1^{er} janvier et 1^{er} juillet.

L'Etat fait à ses caisses, au lieu et place de la Société Nationale et comme son mandataire, le paiement des intérêts échus et rembourse aux ayants droit le capital

des obligations amorties. Si les bénéfices réalisés par la Société sont suffisants pour couvrir les charges résultant du service des obligations, c'est au moyen du dividende revenant aux Pouvoirs Publics actionnaires, que ces charges sont payées jusqu'à due concurrence ; dans le cas contraire, l'Etat exerce, dans les conditions indiquées dans l'arrêté réglementaire du 6 juillet 1885, son recours contre les Provinces et les Communes, dans les limites de leurs engagements.

Jusqu'en 1901, la Société Nationale a pu placer ses obligations à un taux assez avantageux. Mais depuis cette époque, la cherté de l'argent a augmenté et détourne le public des titres à revenu modeste ; aussi une baisse assez sensible s'est produite dans le cours des obligations, qui était en 1901 de 94,50 o/o, tandis qu'il n'est actuellement que de 87,75 o/o. Cette diminution est évidemment un sujet de préoccupation sérieux pour la Société Nationale qui ne peut, en vertu des dispositions qui précèdent, assurer son service financier qu'au moyen d'obligations.

C'est ce qui a motivé, comme nous l'avons dit plus haut, la décision prise par le Conseil d'administration en 1910, de porter à F. 3,90 le taux des annuités à payer par l'Etat, les Provinces et les Communes pour leurs actions.

Pour faciliter le placement des obligations, un décret du 18 septembre 1890 a autorisé les entrepreneurs qui prennent part aux adjudications de la Société Nationale, ou qui obtiennent des concessions de travaux d'utilité publique, à constituer leurs cautionnements au moyen d'obligations de ladite Société.

On constate, en outre, depuis 10 ans, une augmentation très sérieuse dans le coût des lignes, due au renché-

rissement continu du prix de la main d'œuvre, des matières premières, et surtout aux exigences croissantes des Pouvoirs Publics en ce qui concerne l'utilisation des routes et chemins. D'autre part, on n'autorise plus les lignes vicinales à utiliser les passages à niveau des chemins de fer de l'Etat en raison de la circulation de plus en plus intense et, par raison de sécurité, les passages à niveau doivent être remplacés par des viaducs très coûteux.

Pour toutes ces raisons, le coût moyen du kilomètre de ligne vicinale à vapeur (voie étroite) a passé de 42.618 fr. en 1901 à 53.948 francs en 1910 (1).

C'est pourquoi le Conseil d'Administration, dans son rapport de 1910, indique qu'une circonspection des plus grandes s'impose dans la création des lignes nouvelles. Nous rencontrons ici une application de la théorie du rendement moins que proportionnel, aux lignes construites en dernier lieu et destinées à compléter un réseau déjà serré. En effet, quand il ne reste plus qu'à desservir, par des embranchements, comme c'est généralement le cas maintenant en Belgique, des régions déjà reliées à des lignes de chemins de fer par des voies praticables, on ne peut se faire de grandes illusions en comptant sur l'essor de cultures ou d'industries qui végètent ou n'existent pas encore. Les activités de toute sorte se sont, en grande partie, déjà concentrées dans les localités traversées par les voies antérieurement construites, de telle sorte qu'à moins d'événements exceptionnels, comme la découverte d'une mine, l'ouverture de carrières ou d'usines, les régions voisines, quand elles sont desservies à leur tour, restent tributaires des centres ainsi développés. Aussi le

(1) Rapport de 1910, p. 67.

revenu des dernières lignes est-il généralement, toutes dépenses étant égales d'ailleurs, moins bon que celui des premières, suivant en cela la règle fixée par Ricardo. D'où il ressort qu'il est nécessaire de déterminer, avec plus de prudence encore que par le passé, les avantages qui pourront résulter de nouvelles lignes à créer et d'évaluer à l'avance l'économie qu'elles apporteront aux transports préexistants.

Nous devons parler maintenant de la répartition annuelle des bénéfices réalisés par les diverses lignes en exploitation.

D'après l'article 28 des statuts, le bénéfice de chaque ligne est réparti à titre de dividende, entre les actionnaires de cette ligne, jusqu'à concurrence de 4.50 o/o du capital, pour ceux qui ont versé intégralement le montant des actions dès la souscription, ou seulement jusqu'à concurrence du montant de l'annuité, fixée actuellement à 3 go, pour ceux qui ne se libèrent que suivant ce mode de paiement.

Après la distribution de ce premier dividende, l'excédent, s'il en existe, est distribué de la façon suivante :

2 o/o aux Administrateurs, mais sans que ce prélèvement puisse dépasser 10.000 francs pour chacun d'eux ;

4 o/o au Directeur Général, avec la même limitation ;

Et après cette nouvelle répartition, le surplus est affecté, savoir ;

1/4 pour la constitution d'un fonds de prévision destiné aux extensions et aux améliorations de la ligne ;

3/8 aux actionnaires de la ligne à titre de deuxième dividende ;

3/8 à la Société Nationale, pour être affectés à la formation d'un fonds de réserve destiné à couvrir ses pertes

éventuelles et à permettre l'extension et l'amélioration du réseau.

Ce fonds de réserve appartient donc à l'ensemble des lignes. C'est lui qui constitue, par conséquent, le lien financier existant entre les diverses lignes. Constitué par les bonnes lignes, dont les recettes permettent de donner un dividende supérieur au taux de l'annuité, il est destiné à couvrir les pertes d'exploitation éventuelles des mauvaises lignes (1).

Quant au fonds de prévision spécial à chaque ligne, il peut être affecté à la distribution de dividendes, mais seulement après autorisation du Gouvernement.

Les comptes de l'exercice 1910 font ressortir que pour l'ensemble des lignes en exploitation au 31 décembre de cette année, le montant des bénéfices à distribuer s'est élevé à 7.156.426 fr. 69 se décomposant comme suit :

Premier dividende alloué aux actions libérées par annuités	fr.	5.777.213 13
Premier dividende alloué en espèces fr.		155.641 04
Tantième aux Administrateurs et au Directeur Général	fr.	80.000 »
Fonds de prévision des lignes prises séparément	fr.	285.893 03
Deuxième dividende aux actions libérées par annuités	fr.	406.526 82
Deuxième dividende en espèces.	fr.	22.312 86
Fonds de réserve pour l'ensemble des lignes	fr.	428 839 81
Total égal	fr.	7.156.426 69

Nous voyons, d'après cette répartition, que le fonds de

(1) De Burlet, p. 28.

réserve commun à l'ensemble des lignes représente près de 6 o/o du montant des bénéfices à distribuer et constitue une ressource appréciable pour les lignes à faible trafic ou d'une exploitation difficile.

SECTION III

Du mode d'exploitation.

Une des questions les plus importantes qui aient été débattues par la Commission chargée en 1881 de l'étude de la nouvelle organisation à établir en Belgique, a été celle du mode d'exploitation à appliquer aux lignes vicinales à créer.

Divers systèmes furent examinés : la constitution de groupes d'exploitation qui auraient été chargés des lignes construites sur un territoire déterminé ; l'exploitation directe de toutes les lignes du royaume par la Société Nationale, avec une administration centrale dirigeant toutes les entreprises isolées ; et enfin l'exploitation séparée de chaque ligne confiée à des tiers, sous la surveillance et le contrôle de la Société Nationale.

Lors de la discussion de la loi du 26 mai 1884, cette question ne pouvait échapper à l'examen des Chambres et le Rapporteur s'était prononcé nettement pour le principe de l'adjudication de l'exploitation, tout en laissant à la Société Nationale la faculté d'exploiter elle-même certaines lignes, mais seulement dans des cas exceptionnels.

Le Gouvernement, tout en partageant l'opinion que l'initiative privée devait être appelée, dans le plus grand nombre de cas, à effectuer l'exploitation des lignes, déclara qu'il n'y avait pas lieu d'établir un régime fixe et qu'il était nécessaire de laisser à la Société Nationale le droit

d'agir d'après les circonstances, en s'inspirant des intérêts qu'elle était appelée à desservir (1).

C'est pour ce motif que ni les lois de 1884 et de 1885, ni les statuts de la Société Nationale n'ont posé un principe définitif pour fixer la forme d'exploitation. Seul l'article 3 du cahier des charges, en date du 20 mars 1886, régissant les concessions à octroyer à la Société Nationale, contient quelques dispositions visant les conditions d'exploitation.

Il prescrit, en particulier : A. « Que sur le vu du procès-verbal constatant que la ligne vicinale ou qu'une section de cette ligne est en état de pouvoir être exploitée sans danger, ni inconvénient, le Ministre autorisera la mise en exploitation de la ligne ou de la section. » D. « Soit que la Société donne à bail l'exploitation d'un chemin de fer vicinal, soit qu'exceptionnellement elle se charge elle-même de celle ci, elle restera pendant toute la durée de la concession responsable envers l'Etat du bon entretien du matériel roulant, des chevaux, etc., en un mot, de tout ce qui est nécessaire à l'exploitation. »

Ce texte, qui n'implique aucune décision impérative, indique seulement la tendance du législateur. Aussi, après une étude des diverses solutions proposées, la Société Nationale s'est-elle décidée en faveur de l'affermage des exploitations par voie d'adjudication publique. Cette décision réconcilia avec la Société une partie des économistes libéraux qu'avait mécontentés le principe du monopole de concessions et de constructions conféré à cette Société. Dans le *Moniteur des Intérêts Matériels*, du 14 juin 1885, M. de Laveleye, déjà cité, se félicite de voir la Société Nationale entrer dans une voie de décentralisation et faire appel

(1) De Burlet, p. 47 et suiv.

à l'initiative et à l'activité privées, deux sources certaines, selon lui, d'économie et de progrès. Et revenant sur les appréhensions qu'il avait maintes fois exprimées, il augura, de l'application de ce mode d'exploitation, un développement heureux du réseau vicinal en Belgique.

Ce serait sortir du cadre de cette étude que de rappeler ici toutes les discussions auxquelles a donné lieu l'examen de la question si complexe de la forme à donner à l'exploitation des lignes ferrées d'intérêt local, à leur groupement ou à leur division. Bornons nous à renvoyer aux nombreuses communications qu'avec sa haute compétence, M. de Burlet a faites aux sessions du Congrès International des Chemins de fer tenu à Bruxelles en 1885, à Paris en 1889, à Londres en 1895. Car, en cette matière comme en beaucoup d'autres de nos jours, on ne peut que répéter le mot de La Bruyère : « Tout a été dit et l'on vient trop tard. »

Indiquons seulement qu'après une expérience de plus de 25 années, sa conclusion est qu'il convient, dans le système d'affermage des lignes, de favoriser la création de petites Sociétés d'exploitation se spécialisant dans ce genre d'industrie et pouvant s'occuper d'un nombre de lignes ne dépassant pas une dizaine. Ces Sociétés échappent, en effet, au reproche que l'on a adressé aux grandes Compagnies de centraliser l'exploitation des lignes et de constituer des rouages importants, peu au courant généralement des besoins spéciaux des populations desservies. Elles sont, d'autre part, administrées par des hommes compétents, ayant les connaissances techniques et commerciales nécessaires pour faire une bonne exploitation et qu'il serait impossible à de petites lignes isolées de s'adjoindre, en raison du peu de ressources dont elles disposent. En d'autres termes, il ne faut ni de trop petites Sociétés dont l'action est

trop faible, ni de trop grandes Sociétés qui dirigeraient de trop loin leurs exploitations. Ce sont donc les Sociétés d'importance moyenne qui présenteraient le maximum de garanties.

Examinons maintenant la marche suivie par la Société Nationale pour assurer l'exploitation d'une ligne vicinale.

Après que la concession de la ligne a été obtenue, que le tracé définitif a été arrêté et que les travaux d'établissement peuvent être commencés, sans inconvénient, et ont souvent même été commencés, la Société Nationale fait connaître, par voie d'affiches et d'annonces, qu'une adjudication publique pour l'entreprise de l'entretien et de l'exploitation des lignes, aura lieu à une date indiquée, conformément aux clauses et conditions du cahier des charges spécial établi pour cette adjudication et portant un numéro d'enregistrement correspondant à un répertoire annuel (1). Ce cahier des charges se réfère, pour tout ce qui a un caractère commun à toutes les lignes, à un cahier des charges général approuvé le 16 juillet 1902 par le Conseil d'Administration de la Société Nationale, et communément appelé « le cahier des charges n° 21 de 1902 ».

C'est ce dernier texte qui constitue le Code des obligations imposées aux adjudicataires de l'exploitation. Comportant 42 articles, il définit de la façon la plus précise la nature juridique du contrat qui doit intervenir entre l'adjudicataire et la Société Nationale, et dont un des caractères essentiels est de subroger, de la façon la plus complète, l'adjudicataire à la Société Nationale pour tout ce qui concerne l'entretien et l'exploitation de la ligne. La durée de l'en-

(1) A titre d'exemple, nous publions en annexe, le « cahier des charges spécial n° 2 de 1911 ».

treprise, qui doit être effectuée aux risques et périls de l'adjudicataire, est fixée d'une façon uniforme à trente ans ; mais la Société Nationale peut, si elle le désire, résilier le contrat à l'expiration de la quinzième année, moyennant un préavis d'un an.

Tout ce qui est nécessaire à l'exploitation, sauf le mobilier, les outils, les ustensiles de peu d'importance, doit être mis à la disposition de l'adjudicataire par la Société Nationale, c'est à dire la voie, le matériel roulant, les machines fixes, les dynamos, les installations diverses, etc. L'adjudicataire assume la charge de l'entretien, de la réparation et de la réfection de tout ce matériel sous le contrôle et la surveillance de la Société Nationale. Des dispositions spéciales ont été prises pour régler la remise de la ligne et du matériel en bon état d'entretien à la Société Nationale à l'expiration du contrat.

Le nombre minimum des trains de voyageurs et de marchandises devant circuler chaque jour sur la ligne est fixé dans le cahier des charges spécial à la ligne. Il peut être augmenté ou diminué à certaines époques de l'année, s'il a été constaté que, dans la période correspondante de l'année précédente, la recette brute moyenne par train-kilomètre a été supérieure ou inférieure à 1 fr. 50.

Toutes les questions relatives au tarif des transports, à l'emplacement des points d'arrêts, des gares, des haltes, sont résolues soit dans l'arrêté royal de concession et ses annexes, soit par la Société Nationale qui a, en outre, un contrôle absolu sur les recettes de la ligne et sur le personnel d'exploitation choisi par l'adjudicataire. Le salaire minimum et la durée moyenne du travail journalier de ce personnel sont également fixés par le cahier des charges.

Enfin, des obligations spéciales sont imposées au fer-

mier, à titre de garantie. Il doit assurer, à ses frais, son personnel contre les accidents, et doit, dans les mêmes conditions, assurer contre l'incendie, au nom et au profit de la Société Nationale, les bâtiments et le matériel que celle-ci lui a fournis.

En outre, le dépôt d'un cautionnement proportionnel à l'importance de la ligne à exploiter et du matériel pris en charge par lui, doit être effectué par l'adjudicataire entre les mains de la Société Nationale. Ce cautionnement, qui doit être constitué pour un quart en espèces, et pour les trois autres quarts en obligations de la Société Nationale, ou en obligations de la Dette Belge, peut être augmenté ultérieurement si l'importance de l'apport primitif se trouve augmenté.

D'autres dispositions moins importantes complètent le détail des charges de l'adjudicataire, en restant dans l'esprit général du contrat tel que nous l'avons indiqué plus haut.

Nous voyons, d'après ce qui précède, le soin pris par la Société Nationale pour régler ses rapports avec les exploitants qu'elle se substitue. Le cahier des charges type n° 21 n'établit pas cependant, et on pourrait s'en étonner, le mode de rémunération de l'exploitant comme contrepartie de toutes les obligations qu'il a assumées.

Il a paru préférable de ne pas limiter à des formules préétablies les diverses modalités pouvant être adoptées pour fixer cette rémunération. Un principe seul s'impose : c'est qu'elle doit représenter une partie de la recette brute, l'autre partie revenant à la Société Nationale.

De nombreuses solutions ont été proposées et appliquées par la Société Nationale (1).

(1) De Burlet, p. 55.

Au début, elle employait en particulier la formule $1500 + bR$, dans laquelle la lettre R représentait la recette brute kilométrique moyenne, et b un coefficient, déterminé par l'adjudication et qui était en général voisin de 0,3. D'après cette formule, la rémunération du fermier s'élevait, par kilomètre, à 1.500 francs, plus trois dixièmes environ de la recette brute kilométrique.

L'expérience a montré qu'avec cette formule tout effort pour attirer un trafic un peu plus intense était ruineux pour le fermier. Au Congrès des Chemins de fer de 1889, un des exploitants a exposé comment sur une ligne aboutissant à Bruxelles, avec une exploitation intensive, comportant douze trains dont des trains de nuit pour les marchés, il avait réalisé une recette brute très élevée, très avantageuse à la Société Nationale, mais avec des dépenses ruineuses pour la Compagnie fermière ; puis comment, en ramenant à six le nombre des trains journaliers, il avait diminué l'intérêt touché par la Société Nationale de 50/o, tandis qu'il accroissait ses propres bénéfices d'un cinquième (1). Frappée de ces inconvénients, la Société Nationale a adopté d'une façon à peu près générale les deux formules suivantes, qui ne présentent pas ces anomalies :

1° Soit la formule du type bR qui implique simplement l'abandon à l'exploitant d'un tantième de la recette brute ;

2° Soit la formule $a + 0,5 (R-a)$, dans laquelle la lettre a représente une somme fixée d'avance par le fermier dans sa soumission, et R la recette brute kilométrique. Avec cette formule, le fermier conserve pour sa part par kilomètre le montant de la somme fixe, augmenté de la moitié

(1) Colson, *Cours d'économie politique*, t. VI, p. 474.

du reste de la recette. Il convient donc que la somme fixe soit inférieure au minimum évalué de la recette brute kilométrique, pour que la Société Nationale puisse recevoir également une fraction de la recette.

Suivant que les prévisions des recettes laissent espérer un rendement élevé ou peu important, on choisit la première ou la deuxième formule pour tenir mieux compte des divers intérêts en jeu.

A ce jour, le nombre des Sociétés qui exploitent les lignes de la Société Nationale s'élève à 38 et se décompose de la manière suivante :

- 31 Sociétés anonymes ordinaires,
- 5 Sociétés intercommunales,
- 2 Sociétés intercommunales-provinciales.

Si nous classons ces diverses Sociétés, d'après le nombre de lignes vicinales qu'elles exploitent, nous obtenons le tableau suivant :

9 Sociétés exploitant 1 ligne,			
6	—	2	—
6	—	3	—
3	—	4	—
3	—	5	—
4	—	6	—
3	—	7	—
4	—	10 lignes ou plus.	

En outre, la Société Nationale exploite directement 13 lignes ou sections de lignes, soit qu'en raison de leur non-achèvement, il n'ait pas été encore procédé à l'adjudication publique de l'exploitation, soit que les Provinces ou les Communes aient demandé à la Société Nationale d'assurer provisoirement en régie ce service. Mais cette situa-

tion ne peut être que temporaire, et dès que les lignes seront entièrement terminées ou que les résultats obtenus permettront de se rendre compte de leur rendement moyen, la Société Nationale procédera à leur affermage, suivant la règle qu'elle a adoptée.

Enfin, pour compléter ces renseignements statistiques sur les Sociétés d'exploitation des lignes vicinales, nous dirons que pour 108 lignes, la formule adoptée pour le partage des recettes est l'abandon d'un tantième de la recette brute et pour 46 lignes seulement, l'abandon d'une somme fixe augmentée de la moitié du reste de la recette.

On a vu que, parmi les Sociétés qui précèdent, figurent des Sociétés intercommunales et des Sociétés intercommunales provinciales : ce sont des Sociétés formées par des Communes traversées par des lignes vicinales avec ou sans le concours des Provinces, et qui ont eu à souscrire une partie du capital de premier établissement. Suivant M. de Burlet (1), le premier groupe de ce genre fut constitué en 1889 pour affermer le chemin de fer vicinal de Thiell à Hoogdele, et fut agréé sans difficulté par la Société Nationale. D'autres suivirent ce premier exemple, malgré une controverse assez vive qui s'éleva sur le point de savoir si les Communes avaient la capacité légale pour effectuer ce genre de services. Contrairement à ce qui s'est produit en France, où, comme nous l'avons vu dans la première partie de cette étude, le Conseil d'Etat s'est généralement montré, jusqu'à ces derniers temps, hostile à l'industrialisme communal, une loi belge, du 1^{er} juillet 1899, émanant de l'initiative parlementaire, a autorisé les Communes actionnaires d'une ligne à former un groupe, éventuelle-

(1) De Burlet, p. 56.

ment avec la Province et avec des particuliers, pour entreprendre l'exploitation d'une ligne de chemin de fer vicinal.

Nous avons dit que la Société Nationale, bien que recourant d'une façon à peu près normale à l'adjudication pour l'affermage de ses lignes, tenait de la loi une latitude assez grande pour passer ses contrats d'exploitation. Recherchant avant toute chose à se substituer un exploitant ayant essentiellement en vue l'amélioration du trafic et l'augmentation des recettes, elle n'a pas hésité plusieurs fois à passer des contrats de gré à gré avec des Sociétés intercommunales présentant toutes les garanties voulues, sans avoir recours à une adjudication publique ou restreinte. Cette méthode s'était généralisée dans ces derniers temps, et il était à peu près de règle pour la Société Nationale, qui voyait tous les avantages et toutes les améliorations que le Public pouvait retirer d'une exploitation communale, de traiter de gré à gré avec les groupes locaux, « les exploitants-bourgmestres » suivant l'expression très originale de M. de Burlet.

Cette pratique vient de provoquer des observations très motivées des Ministres des Finances et des Chemins de fer, investis, d'une part, du droit dévolu à la puissance publique, d'homologuer les contrats d'affermage des lignes vicinales, et représentant, d'autre part, les intérêts particuliers de l'Etat actionnaire de la Société Nationale. Une dépêche du Ministre des Travaux Publics, en date du 17 mars 1911, les a résumées dans un texte qui vient proscrire tout contrat de gré à gré et qui fixe, pour l'avenir, le principe de l'adjudication obligatoire pour toutes les lignes vicinales sans exception. Il nous paraît intéressant de reproduire les passages principaux de cette dépêche,

qui se trouvent contenus dans le rapport de la Société Nationale de 1910, p. 52.

« L'intérêt de l'Etat dans les entreprises vicinales allant toujours croissant — il atteint à présent plus de 42 0/0 de leur ensemble — et la charge qui en résulte s'alourdissant, il convient de veiller de plus en plus à ce que les conditions d'affermage soient aussi favorables que possible aux souscripteurs du capital de premier établissement.

« Je suis amené à insister sur ce point par ce fait que les Sociétés intercommunales formées en vue de l'exploitation des lignes vicinales, avec ou sans l'intervention financière de la Province, semblent vouloir, à titre de droit, revendiquer à leur profit l'octroi de l'entreprise de gré à gré et sans appel à la concurrence.

« Il est manifeste que, dans ces conditions, la négociation avec les pouvoirs locaux d'un traité à main ferme ne laisse pas d'être difficile et périlleuse, car les intérêts à sauvegarder sont malheureusement contradictoires : ceux des futurs exploitants de la ligne, d'une part, ceux des autres souscripteurs du capital étrangers à la combinaison d'exploitation, d'autre part.

« Quelque vigilance qu'y apporte votre Société, elle ne peut espérer arriver ainsi au coefficient d'exploitation le plus juste et échapper aux reproches d'arbitraire et de favoritisme.

« Rien ne vaut à cet égard l'adjudication.

« L'Etat y est hautement intéressé, lui qui n'intervient pas dans l'exploitation des lignes vicinales et dont ce n'est pas la mission d'y intervenir, et il ne vous échappera pas qu'il y a là, vis-à-vis de lui, une question d'élémentaire justice.

« En général, les Communes interviennent pour un quart dans la constitution du capital de premier établissement, les Provinces également pour un quart (quelques-unes pour un tiers, ce qui réduit dans ce cas la part des Communes au sixième) et enfin l'Etat pour moitié.

« Si les Communes seules font partie de la Société d'exploitation, c'est donc seulement le quart ou le sixième du capital qui obtiendrait, sans provocation d'autres offres, l'exploitation de la ligne, au détriment des trois autres quarts ou des cinq autres sixièmes.

« Si la Province y intervient aussi, c'est l'Etat, représentant à lui seul la moitié du capital, qui est lésé.

« Il se trouve seul exclu du profit de l'exploitation, ce qui revient à dire que c'est lui-même qui le paie à ses co-actionnaires, et cette exclusion tend à se généraliser dans diverses régions du pays.

« C'est d'autant moins admissible que le Gouvernement, en décidant d'intervenir généreusement pour la moitié, maximum légal, dans toutes les lignes, bonnes, médiocres ou mauvaises, a fait preuve d'une grande largeur de vues, et a, comme corollaire, assumé le devoir d'autant plus rigoureux de veiller à ce que ses droits et ses intérêts ne puissent être lésés au profit de deux autres catégories d'actionnaires.

« La même observation s'applique aux droits des particuliers pour les lignes où ceux-ci sont intervenus.

« Il ne s'agit nullement, veuillez le remarquer, Messieurs, d'entraver en rien la création éventuelle de Sociétés intercommunales ou intercommunales-provinciales d'exploitation autorisées par la loi de 1899. Ce que le Gouvernement exige dans l'intérêt du Trésor Public — il n'est autre que l'intérêt de tous — et je suis en cela en parfaite communauté de sentiment avec mon collègue des Finances, — c'est qu'en règle générale, il ne leur soit pas accordé un privilège qui nuise à cet intérêt, mais qu'il y ait dans chaque cas un appel *sérieux* à la concurrence suivi d'une décision conforme aux résultats de cet appel ! »

Il semble bien qu'au point de vue de la défense des intérêts particuliers de l'Etat, ces dispositions ne souffrent aucune critique ; l'avenir seul montrera si, au point de vue de l'intérêt général, la méthode suivie par la Société Nationale ne présentait pas également des avantages. Bien que nous ne soyons pas très partisan, en principe, de l'immixtion des collectivités dans l'industrie des transports, nous pensons que, maintenue dans les limites d'une formule raisonnablement établie, l'exploitation effectuée par un groupe communal, sous le contrôle d'un organisme

SOCIÉTÉ NATIONALE DES

BILAN AU 31

Souscriptions d'actions restant à libérer		12.276.000	
Annuités à recevoir		815.780.082	50
Immeubles, mobilier et instruments (moins amortissement) .		152.188	37
Concessions, études, constructions.	Lignes en exploitation. . .	244.012.958	86
	Lignes en construction. . .	9.172.424	12
	Frais d'études pour lignes à construire	558.919	31
			253.744.302 29
Magasin général {	Approvisionnements de matériels.	2 749.629	50
	Raccordements et matériel de location	465.649	
			3.215.278 50
Portefeuille	Obligations chemins de fer vicinaux 3 0/0 (emprunt de 1909).	62.505.640	16
	Cautiounnements divers (titres)	10.829.141	19
			73.334.781 35
Dépôts d'obligations contre certificats nominatifs		8.800.300	
Caisses	de l'administration centrale.	72.290	30
	provinciales.	26.165	86
			98.456 16
Caisse générale d'épargne et de retraite (comptes courants et dépôt)		54.243	33
Banque Nationale (provision pour paiement d'obligations remboursables)		1.194.590	50
Banque Nationale (provision pour paiement de coupons échus).		5.261.569	50
Comptes courants.	Pertes sur exploitation. . .	158.024	60
	Débiteurs divers.	2.601.675	50
			2.759.700 10
			<u>1.176.671 492 60</u>

CHEMINS DE FER VICINAUX

DÉCEMBRE 1910.

Capital d'établissement des lignes.	302.790.000
Obligations de la Société Nationale des chemins de fer vicinaux.	287.913.755 07
Intérêts des annuités à recevoir.	535.820.367 57
Cautionnements divers (titres et espèces)	11.098.534 57
Caisse d'assurance et de retraite et caisse de prévoyance . . .	1.239.892 07
Souscripteurs d'annuités	788.762 14
Créditeurs divers	5.029.007 72
Fonds de prévision.	4.148 487 39
Fonds de réserve.	6.212.758 62
Déposants d'obligations contre certificats nominatifs	8.800.300
Obligations à rembourser par la Banque Nationale	1.194.590 50
Coupons d'obligations à payer par la Banque Nationale . . .	5.261.569 50
Dividendes arriérés restant à payer	4.289 90
Dividendes de 1909 à payer.	7.483 70
Bénéfices d'exploitation de 1910 à distribuer en dividendes. .	6.361.693 85
	<u>1.176.671.492 60</u>

aussi sérieux que la Société Nationale, peut présenter pour le public des chances d'améliorations qu'il ne saurait attendre d'une Société ordinaire dont l'action est déjà très limitée du fait de l'adjudication.

Le marché de gré à gré, souverainement contrôlé, présente plus d'élasticité et de souplesse que l'adjudication et peut quelquefois permettre de tenir compte de certaines considérations spéciales. A ce titre, il semble qu'il n'aurait pas dû être proscrit d'une façon absolue.

Nous avons indiqué plus haut le développement remarquable qu'a pris le réseau des voies ferrées d'intérêt local belge, sous l'impulsion vigoureuse de la Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux.

Pour compléter cet exposé, qui laisse dans l'ombre les résultats techniques et pratiques réalisés dans cette branche de l'outillage national belge, et dont l'examen échappe d'ailleurs à notre compétence, nous ne croyons pouvoir mieux faire que de publier le Bilan au 31 décembre 1910 de cette Société. Mieux que de longs développements, il permettra de se rendre compte de l'effort remarquable qu'elle a accompli et des longs espoirs qui sont encore ouverts devant elle pour l'amélioration du bien-être général de la Belgique, en agissant suivant la grande devise de notre si vaillant voisin : « L'Union fait la Force. »

TROISIÈME PARTIE

COMPARAISON DES SYSTÈMES FRANÇAIS ET BELGE

CHAPITRE UNIQUE

SECTION I

Considérations générales.

Après avoir exposé dans leurs grandes lignes les dispositions essentielles, d'une part, du système français, qui va être réglementé par la loi actuellement soumise au Sénat, et qui est déjà appliqué en partie dans les derniers contrats de concessions, et, d'autre part, du système belge en vigueur depuis 25 ans, il nous reste à déduire de leur rapprochement les conclusions qui nous paraissent les plus favorables pour résoudre le problème qui se pose encore en France au sujet de l'achèvement des voies ferrées d'intérêt local.

Les tableaux annexés au rapport présenté, en 1910, à la Chambre des députés par la Commission des Travaux publics établissent surabondamment que ce sont les Départements pauvres qui restent, pour la plupart, à être

pourvus de ces voies de communication, et il n'était pas d'ailleurs besoin de grandes statistiques pour le démontrer. Il est évident d'abord que l'initiative privée ne peut que se désintéresser d'entreprises non rentables, et qu'ensuite les Pouvoirs Publics, en présence des charges qui résulteraient pour leurs budgets, déjà très alourdis, d'une participation presque exclusive, reculent devant l'effort à accomplir.

A quel critérium peut-on, d'ailleurs, reconnaître le degré d'utilité d'une ligne d'intérêt local pour voyageurs et marchandises, et justifier par conséquent sa création ? Peut-on, comme M. Considère et M. Humbert (1), dire que l'on ne doit nullement considérer le rendement de la ligne, mais voir les profits directs ou indirects qui en résulteront pour la collectivité ; qu'en somme une voie ferrée d'intérêt local n'a pas un but économique différent d'une route, d'un canal ou d'un port, et que l'Etat, qui construit ces derniers à fonds perdus, ne doit pas avoir une politique différente pour la construction de ces voies ferrées. Ou bien convient-il, comme l'indique d'une façon un peu pessimiste M. Colson (2), de se borner à établir les lignes dont la recette couvre les frais d'exploitation et rémunère même une petite partie du capital de premier établissement.

Il nous paraît qu'entre ces deux opinions se place une appréciation moyenne et que, dans certains cas, il peut être intéressant pour un Département ou pour une Commune de prendre l'initiative de la construction d'une

(1) *Annales des Ponts et Chaussées*, février et mars 1892 ; Ch. Humbert, *Traité des Chemins de fer d'intérêt local*.

(2) *Annales des Mines*, juillet 1892.

ligne d'intérêt local déficitaire, si la force productive de tout ou partie du territoire peut trouver la possibilité d'être mise en valeur. Le trafic viendra par la suite, en raison même de l'ouverture de cette voie de communication, mais il ne viendra que peu à peu. Il y a donc là une sorte de justice distributive qui impose une répartition équitable des ressources disponibles entre les différentes régions du pays.

C'est donc aux principes de l'Economie Nationale qu'il faut se référer pour trouver la règle directrice permettant de fournir la solution de la question posée plus haut.

Si on examine le système français dans la forme dernière que lui a donnée la Commission des Travaux publics de la Chambre, nous voyons qu'elle s'est largement inspirée des idées d'Economie Nationale dans l'allocation des subventions de l'Etat et dans l'interventionnisme des Pouvoirs Publics locaux qui supportent, en dernière analyse, avec l'Etat, toutes les charges de premier établissement de la ligne. Ce système reste toutefois encore fortement imprégné des principes de l'Economie libérale, en ce sens que la construction et l'exploitation des lignes sont, dans le plus grand nombre de cas, confiées à des Sociétés qui avancent une fraction du capital de premier établissement et qui supportent l'aléa de l'exploitation. Le système français procède aussi de l'Economie libérale en raison de ce que aucun lien de solidarité n'existe entre les lignes soit d'un même département; soit d'une même région, soit de l'Etat tout entier, bien que les subventions de ce dernier puissent atteindre jusqu'à 75 o/o du capital de premier établissement de la ligne.

Le système belge est, au contraire, nettement interventionniste. Toute l'organisation financière des lignes, qui

constitue le substratum de ce système, consiste dans une garantie d'intérêts donnée par les Pouvoirs Publics, actionnaires des lignes, aux obligataires qui font l'avance des frais d'établissement. La substitution très heureuse et très originale de la Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux aux Pouvoirs Publics, pour tout ce qui concerne la construction et l'exploitation des lignes dont ils sont, en fait, les propriétaires, a tempéré cette participation fondamentale du système. Le monopole attribué à la Société Nationale, dans les conditions où il est exercé, a été dépouillé des abus et des inconvénients que comporte généralement l'application de l'Etatisme, et c'est ce qui a fait son succès.

Nous relevons bien dans le fait d'affermir les lignes, par la voie de l'adjudication, une concession accordée à l'individualisme. Mais nous avons vu que l'exploitant n'est en réalité que le mandataire rétribué de la Société Nationale et qu'il ne peut se mouvoir que dans des limites très restreintes, sous le contrôle permanent de son mandant.

Une autre application de l'idée d'Economie Nationale se trouve, en outre, contenue dans le système belge. C'est la constitution d'un fonds de réserve commun à toutes les lignes, après le prélèvement des charges et intérêts dont chaque ligne est grevée. Ce lien qui établit une solidarité assez étroite entre les diverses lignes, sans que cependant les bonnes lignes aient à en souffrir, est une des particularités des plus intéressantes du système.

Ces quelques considérations nous amènent à envisager les diverses questions que soulève la comparaison des deux régimes français et belge en matière de voies ferrées d'intérêt local pour voyageurs et marchandises :

1° Pourrait-on instituer actuellement en France une Société unique, ayant pour but de s'occuper de toutes les questions relatives aux chemins de fer d'intérêt local, et investie par l'Etat d'un monopole de fait et de droit qui lui permettrait d'établir un lien entre les diverses lignes ?

2° A défaut de cette organisation et, en cas de maintien du régime des concessions prévues par la loi française, ne conviendrait-il pas de demander aux communes une participation financière obligatoire pour la création des lignes d'intérêt local ?

3° L'Etat ne devrait-il pas faire profiter de son crédit les Autorités locales et les Compagnies concessionnaires, en garantissant lui-même les emprunts qu'elles pourraient émettre ?

4° Et enfin, dans la forme actuelle de l'établissement des lignes de voies ferrées d'intérêt local par les Départements, le système de l'affermage de l'exploitation par adjudication présenterait-il un avantage sur le système de la concession et faciliterait-il le mode d'exploitation en régie par un syndicat de Communes associées ou non au Département ?

Nous allons examiner successivement ces diverses questions, en indiquant les solutions qu'elles nous paraissent devoir comporter.

1° Création d'une Société Nationale Française de Chemins de fer d'Intérêt Local.

La Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux a été établie, nous l'avons vu, en 1884 et 1885, au moment où la Belgique venait à peine d'ébaucher le programme de ses futures lignes d'intérêt local. Elle a donc eu l'immense avantage de fonctionner à l'origine même de l'établisse-

ment de ses lignes, de croître avec elles, de s'adapter peu à peu et d'une façon progressive aux besoins révélés par l'expérience. De plus, exerçant son activité sur un territoire riche, très peuplé, d'une superficie peu considérable, elle réunissait les éléments les plus favorables pour mener à bonne fin l'œuvre qui lui avait été confiée par la loi. C'est ainsi que, guidant les initiatives des Pouvoirs Publics locaux, elle a pu commencer par entreprendre la construction des lignes dont le produit net était le plus rémunérateur, et constituer dès l'origine le fonds de réserve commun à toutes les lignes. Puis, lorsque ces lignes ont été terminées, elle a abordé, suivant le principe même de Ricardo, la réalisation des lignes moins productives, auxquelles l'excédent des revenus des bonnes lignes a apporté une aide sensible, et qui, sans elles, auraient éprouvé des difficultés certaines dans leur exécution. Depuis quelques années, c'est au tour des lignes déficitaires d'être entreprises ; si l'ère des beaux dividendes est maintenant terminée, aussi bien en raison de l'accroissement continu de la main-d'œuvre et des autres frais d'exploitation que du faible rapport des nouvelles lignes, il n'en est pas moins vrai que les Pouvoirs Publics, actionnaires du capital des lignes, ont à supporter, par le jeu du fonds de réserve, la charge minimum qui pourrait leur incomber.

Ainsi donc, du fait de l'application en Belgique du régime institué par les lois de 1884 et 1885, au début même de la création des voies ferrées d'intérêt local, il a été possible de suivre une politique bien définie à leur sujet ; on s'est trouvé dans la situation d'un pays neuf à doter de ses voies de communication secondaires.

Tout autre a été la situation de la France en cette matière. Plus de 30 ans se sont écoulés depuis la mise en

vigueur de la loi de 1880, pour ne nous en tenir qu'à cette loi sans remonter à celle de 1865 dont les effets ont été si peu importants ; aucun plan d'ensemble n'a été envisagé et ne pouvait l'être puisque chaque Département, constituant une unité administrative, en quelque sorte indépendante, n'avait pas à se préoccuper de ce qui pouvait se faire à côté, et que l'Etat, malgré le contrôle apparent qu'il exerçait, mettait à la disposition de tous les Départements une subvention égale, sans rechercher si certains d'entre eux ne devaient pas être plus favorisés. Le nouveau projet de loi vient enfin de modifier cette situation, comme nous l'avons vu, mais bien tardivement, il faut le reconnaître.

Nous nous trouvons donc actuellement en présence de plus de 450 lignes soumises à des régimes d'exploitation plus ou moins différents, et n'ayant encore accompli qu'une faible partie de la durée de leurs concessions, les unes groupées sous la direction d'une même Compagnie concessionnaire, les autres fonctionnant isolément. Les bonnes lignes profitent intégralement de leur situation privilégiée, tandis que les autres vivent péniblement des subventions qui leur sont accordées par les Pouvoirs Publics, en limitant au minimum leur trafic qu'un supplément de ressources pourrait peut-être rendre plus productif.

Cette imposante situation de fait semble opposer à toute modification radicale du régime français une barrière insurmontable de droits acquis, difficiles à entamer.

Avant de songer à appliquer en France un système analogue au système belge, il faudrait commencer par trouver le moyen de faire passer les concessions existantes sous le régime d'un monopole libéral calqué sur celui de la Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux, si tant

est qu'un monopole puisse prendre cette forme en France. Indiquer seulement cette condition, c'est en montrer l'impossibilité d'exécution. Aussi il nous paraît qu'il est trop tard maintenant pour organiser un tel système, d'une part, parce qu'il serait impossible d'y faire entrer les réseaux actuels qui comprennent la grande majorité des lignes à revenus intéressants, et d'autre part, parce que les lignes restant à créer, et qui seront généralement déficitaires, ne pourraient pas supporter seules le poids d'une telle organisation administrative et commerciale, sans nécessiter des charges très lourdes pour les Pouvoirs Publics, plus lourdes encore que celles qu'ils ont à supporter sous le système actuel des concessions séparées.

Pourtant, quels heureux résultats n'aurait-on pas été en droit d'attendre de l'établissement d'un système semblable, en 1880, par exemple, au moment où le réseau des voies ferrées d'intérêt local commençait à prendre son essor. On aurait pu établir un programme de lignes à réaliser dans des conditions techniques et financières bien déterminées, en s'appuyant sur le principe de la solidarité nationale des intérêts et des besoins. Mais il n'eût pas fallu cependant, selon nous, songer à appliquer sous une forme identique les règles suivies en Belgique. En raison du territoire considérable sur lequel elle aurait eu à exercer son action, une Société unique des voies ferrées d'intérêt local serait devenue en France une Administration trop puissante et trop centralisée pour qu'il n'y eût pas lieu de craindre, avec les tendances actuelles, qu'elle ne finit par paralyser les meilleures initiatives économiques au lieu de les stimuler. Il aurait été possible de constituer, comme pour les grands réseaux d'intérêt général, des Sociétés régionales au nombre de 4 ou 5, qui auraient eu pour

mission et pour objet de pourvoir à la construction et à l'exploitation des lignes d'intérêt local d'une zone déterminée, et avec un monopole comme les Compagnies d'intérêt général.

Des pouvoirs spéciaux et identiques, réglementés par la loi, auraient été donnés à ces Sociétés régionales, leur permettant une action décentralisatrice féconde. Toutes les questions relatives à la constitution du capital par les Pouvoirs Publics et par les particuliers, à l'établissement des lignes et à leur affermage à des Sociétés privées, auraient été réglées par elles, sous le contrôle permanent de l'Administration des Ponts et Chaussées. Quant à l'émission et au remboursement des obligations garanties par l'Etat, quant au paiement de leurs coupons, il eût été facile d'en faire assurer le service par l'Administration des Finances, comme pour les titres de l'Etat.

Mais il ne peut plus être question maintenant, que d'une façon très subjective, d'une pareille organisation, aussi bien en France que dans tout pays soumis depuis quelque temps à un autre régime.

En Italie, des efforts considérables ont été faits récemment pour faire adopter le régime belge. Nous lisons dans la *Nuova Antologia* du 16 mars 1908 (1), sous la signature de M. le Député Maggiorino Ferrario, un article intitulé : « Pour l'Italie rurale », conjurant le Gouvernement de réaliser les vœux de la population des campagnes italiennes trop longtemps privées de moyens de communications, en instaurant un régime identique à celui qui fonctionne en Belgique avec tant de succès. Rappelant qu'un projet de loi avait été déposé le 17 décembre 1904

(1) *Nuova Antologia*, 43^e année, fascicule 870, p. 318.

par le Ministre des Travaux Publics Tedesco, et le Ministre du Trésor Luzzatti pour la constitution d'une Société dénommée *Società Nazionale per la costruzione e l'esercizio di ferrovie secondarie e locali*, il donnait le plan de la nouvelle organisation à introduire dans la vie économique italienne. Un certain mouvement d'adhésion à ce projet se produisit à la Chambre Italienne en 1908, mais il ne put rallier que des concours trop restreints, en raison des difficultés pratiques d'exécution. Aussi, la loi du 15 juillet 1909, qui a réglementé, en dernier lieu, en Italie, les voies ferrées d'intérêt local, a maintenu le principe de la concession à l'industrie privée, tout en modifiant le montant des subventions allouées par l'Etat, primitivement fixé d'une façon uniforme à 5.000 francs par kilomètre, et en le portant dans certains cas à 7.500 francs et 8.500 fr. au maximum.

Cet exemple, tiré d'un pays où l'importance des Chemins de fer d'intérêt local est bien moins considérable qu'en France, justifie l'opinion que nous avons émise sur l'impossibilité d'établir actuellement dans notre pays le système belge. A défaut d'une solution meilleure pratiquement réalisable, il semble que le système suivi en France, après qu'il aura été complété par le nouveau projet de loi à l'étude, est susceptible de donner des résultats satisfaisants. Nous serions d'avis, cependant, d'y introduire les quelques modifications que nous allons indiquer ci-après.

2° Participation obligatoire des Communes.

Dans le système français des voies ferrées secondaires d'intérêt local, le Département joue maintenant le rôle prépondérant : c'est lui qui, aux termes du nouveau pro-

jet de loi, aura le pouvoir concédant, c'est lui qui devra assumer la charge de la constitution du capital de premier établissement, avec le concours de l'Etat et, éventuellement, des Communes et des particuliers intéressés ; c'est enfin lui qui devra pourvoir à la construction de la ligne, soit par ses propres moyens, soit en déléguant ses pouvoirs à une Société concessionnaire, chargée en outre d'assurer l'exploitation.

Si cette fonction réservée au Département paraît toute naturelle, attendu qu'il s'agit surtout, dans l'espèce, d'assurer des besoins collectifs locaux, il peut toutefois paraître surprenant que le Législateur n'ait pas cru devoir astreindre également les Communes à la réalisation de cette œuvre. Lorsqu'on examine une ligne de voie ferrée d'intérêt local, on constate que généralement elle dessert 4, 5 ou 6 Communes au plus, et que ce sont essentiellement ces Communes qui bénéficient des avantages procurés par la ligne. A moins de considérer un réseau entier de chemins de fer ou de tramways départementaux, dont les diverses lignes ont entre elles des points de contact nombreux, réseau dont il n'existe encore que quelques exemples en France, on peut dire que les Communes situées à l'extrémité d'un Département ne tirent aucun avantage d'une ligne desservant la région opposée. Et pourtant, au moyen des centimes départementaux qui leur sont appliqués et qui permettront d'amortir les emprunts du Département, ces Communes contribuent, d'une façon aussi effective que celles qui bénéficient directement de la ligne, aux charges de construction et d'exploitation de cette ligne. Il semble donc qu'il y ait dans la loi française une lacune sur ce point, et qu'une atteinte ait été portée ainsi à la justice distributive la plus élémen-

taire, en ne décidant pas que les Communes desservies devront participer obligatoirement aux frais d'établissement de la ligne.

Nous savons bien que, en réalité, les Communes apportent d'une façon à peu près générale un concours financier ou autre, généralement sous forme de cession gratuite de terrains, de rectification de routes, etc., pour la construction des lignes secondaires qui les intéressent. Mais il n'est pas moins vrai que cette participation n'a qu'un caractère accidentel et facultatif, et que le Département ne peut en faire état qu'après des discussions et des ententes souvent très longues qui retardent l'exécution de la ligne au détriment des intérêts en jeu.

En Belgique, nous l'avons vu, les Communes doivent souscrire obligatoirement avec les Provinces la moitié au moins du capital de la ligne. Suivant les Provinces dont elles dépendent, la part des Communes a été fixée au sixième ou au quart, et cette part globale est répartie entre les diverses Communes intéressées, en vertu d'une coutume généralement admise, proportionnellement à la population de la Commune et à la longueur du parcours de la ligne sur son territoire. Cette disposition du système belge nous paraît on ne peut plus équitable, et il nous semble qu'il y aurait eu intérêt à introduire dans la loi française une clause autorisant les Départements à imposer aux Communes desservies par les voies ferrées d'intérêt local une contribution obligatoire.

Les Communes, en effet, participent de plus en plus à la généralité des dépenses du Département. Aux termes des lois des 15 juillet 1893, 15 février 1902, 27 juin 1904 et 14 juillet 1905, elles contribuent obligatoirement aux dépenses de l'assistance médicale gratuite, de la protection

de la santé publique, des enfants assistés et de l'assistance des vieillards, infirmes et incurables privés de ressources. Elles concourent aussi à certains travaux, et notamment aux travaux de construction des chemins vicinaux dans les conditions de la loi du 12 mars 1880 (1). Il serait donc facile d'établir une contribution obligatoire semblable pour les dépenses des voies ferrées d'intérêt local.

C'est d'ailleurs ce qu'avait pensé l'Administration de l'Intérieur. En 1907, à la suite d'une consultation de tous les Préfets, qui s'étaient, pour la plupart, prononcés pour une contribution obligatoire des Communes, elle avait proposé à la Commission extra-parlementaire, chargée de préparer le projet de loi devant modifier la loi de 1880, d'introduire dans le nouveau texte la disposition suivante (1) :

« Le Conseil Général désigne les Communes qui seront appelées à participer aux dépenses des voies ferrées concédées par le Département et fixe le mode de contribution de ces Communes, ainsi que le montant de leur participation. Le versement de ce contingent constitue pour les Communes une dépense obligatoire. »

Son initiative n'eut pas de succès ; le Gouvernement et les Commissions des Travaux publics des deux Chambres la repoussèrent, sous prétexte que le Département a toujours en fait le moyen d'amener les Communes à souscrire à l'amiable la quote-part qu'il croit devoir leur assigner, en acceptant ou en refusant les dispositions demandées par elles pour tout ce qui touche la traversée de leur territoire. Cependant, cette situation n'est pas sans présenter des inconvénients et peut donner lieu à des difficultés

(1) Rapport Lebrun, p. 65.

et à des négociations sans nombre dont souffre l'exécution de la ligne.

Qui ne connaît, en effet, les rivalités qui existent si souvent entre des localités voisines et qui amènent des animosités parfois irréductibles, rendant même impossible la réalisation des projets qui intéressent ces Communes. Il faut attendre souvent des années avant d'arriver à une entente raisonnable, lorsqu'on ne se trouve pas dans l'obligation de modifier le tracé d'une ligne pour passer outre à l'obstination de certains Conseils Municipaux ! L'histoire de la construction des chemins de fer d'intérêt général contient nombre d'incidents de ce genre, et on pourrait les rapporter aisément à la matière qui nous occupe.

Il en résulte donc que le Conseil Général est loin d'avoir les moyens d'aboutir qu'on paraît lui reconnaître. Dans tous les cas, l'adoption de la règle établie en Belgique supprimerait toute cause de discussion et abrégerait considérablement la période de mise au point des lignes. Elle aurait donc pour avantage d'accélérer leur réalisation et de diminuer les charges du Département, en faisant supporter aux principaux intéressés une part des dépenses. A ce double point de vue, nous serions d'avis de voir introduire une clause semblable dans la loi. Que si l'on objecte que certaines Communes parmi les plus pauvres ne pourraient pas supporter cette charge, il serait facile de stipuler que cette obligation serait suspendue dans le cas où le rendement des impôts dans la Commune n'atteindrait pas, par 100 habitants, un chiffre minimum qu'il serait loisible au législateur de déterminer.

3° Garantie donnée par l'Etat

Le mode de constitution du capital de premier établissement d'une ligne d'intérêt local, suivant les règles adoptées en Belgique, présente un avantage incontestable sur le mode de constitution de ce même capital suivant le système français.

Nous avons vu, en effet, qu'en Belgique, l'Etat, les Provinces et les Communes intéressées souscrivent le capital nécessaire ; au lieu de déboursier le montant des actions, elles recourent à un emprunt sous la forme d'obligations garanties par l'Etat, et le paiement des coupons de ces obligations, ainsi que leur amortissement, est assuré d'abord par les bénéfices d'exploitation des lignes, ensuite, en cas d'insuffisance, par les ressources des budgets de ces Pouvoirs Publics. Mais, en fait, c'est le crédit seul de l'Etat qui est en jeu ; c'est l'Etat seul qui donne sa garantie pour le remboursement du capital emprunté.

Avec le système français, il n'en est pas ainsi. Si nous prenons le cas le plus fréquent maintenant, celui d'un Département qui entreprend la construction d'une ligne (l'exemple est assez rare d'une voie ferrée d'intérêt local avec marchandises desservant une seule Commune), le capital de premier établissement est constitué par le Département au moyen d'un emprunt soit sous forme d'obligations, soit plus généralement sous forme de prêt consenti par la Caisse des Dépôts et Consignations, la Caisse Nationale des Retraites ou le Crédit Foncier. Le concessionnaire doit bien contribuer pour un cinquième au moins à la formation de ce capital ; mais ce n'est là qu'une avance faite au Département qui doit la lui rembourser par annuités échelonnées pendant toute la durée de la concession. C'est

une deuxième forme d'emprunt, qui ne présente d'autre avantage que d'intéresser le concessionnaire dans le développement de l'entreprise et qui constitue, dans une certaine mesure, un gage pour le Département, puisque, en cas de déchéance du concessionnaire, ce dernier perd tout droit à l'amortissement de la fraction du capital qui ne lui a pas encore été remboursée (1).

Pour faire face au service de ces divers emprunts, le Département reçoit, en sus des subsides généralement peu importants que lui apportent les Communes et les Particuliers, une subvention annuelle de l'Etat qui pourra atteindre à l'avenir jusqu'à 75 0/0 des charges du Département et qui provient des ressources ordinaires du Budget. L'Etat supporte donc les charges d'une partie notable des capitaux nécessaires au Département, et cela jusqu'à la fin de la concession, si celle-ci ne dépasse pas 50 ans, et pendant cette durée si elle est supérieure (art. 17 du projet de loi). On peut donc dire qu'en réalité, l'Etat emprunte par l'intermédiaire du Département et même du concessionnaire dont le crédit est très inférieur au sien (2), de sorte que l'annuité nécessaire au service de l'emprunt est sensiblement plus forte que si l'Etat empruntait directement. M. Colson indique les trois causes suivantes comme justifiant l'écart entre les deux taux d'annuités :

La première, c'est que les titres émis par les autorités locales et les concessionnaires sont frappés d'impôts dont les emprunts d'Etat sont exempts. Dans la mesure où l'augmentation des charges tient à cette cause, elle est purement nominale, puisque l'Etat encaisse comme impôts

(1) Article 26 du projet de loi.

(2) Colson, *Cours d'Economie politique*, livre VI, p. 458.

ce qu'il verse, comme garant, en sus des charges d'un emprunt direct.

La seconde tient à l'étroitesse du marché des titres ; c'est elle qui explique que les Départements dont le crédit vaut à peu près celui de l'Etat paient toujours à leurs obligataires un intérêt plus élevé que celui servi par l'Etat.

La troisième tient aux risques que court le prêteur. L'Etat, en effet, sous le régime de la garantie d'intérêt, ne donne pas sa garantie aux porteurs de titres, mais à la Compagnie dont ils sont actionnaires ou obligataires. Sous le régime actuel, la Société exploitante ne faisant qu'une avance remboursable, constituée par ses actions, lorsque sa participation est égale au cinquième des dépenses d'établissement, et par des obligations pour ce qui dépasse ce cinquième, l'Etat n'apparaît que d'une façon bien indirecte pour garantir les prêteurs. Il y a donc un risque certain, qui ne peut qu'augmenter le loyer de l'argent fourni aux concessionnaires.

Cependant la loi de 1880, comme la nouvelle loi en préparation, ont pris en quelque sorte la tutelle des obligataires, puisque toutes deux ont subordonné l'émission des obligations à une autorisation spéciale du Ministre des Travaux Publics, après avis du Ministre des Finances, et qu'elles ont défini strictement les conditions dans lesquelles les émissions pourraient être réalisées.

Malgré cette apparence de protection, l'Etat ne prend en réalité qu'une sorte de responsabilité morale vis-à-vis des obligataires qui n'ont aucune garantie effective des Pouvoirs Publics et qui, par conséquent, sont loin d'être protégés, bien que, par ses subventions, l'Etat concourt à les rembourser.

Il semble bien, dans cette situation, que l'Etat, qui se

fait juge des conditions dans lesquelles doivent se faire les émissions d'obligations, aurait tout avantage à bénéficier au moins, comme compensation, de la diminution du taux d'emprunt, qui se produirait tout naturellement, s'il acceptait franchement les responsabilités qu'il prend sous une forme détournée, et s'il garantissait directement aux porteurs le service régulier des titres (1).

Aussi M. Colson n'hésite-t-il pas à considérer comme une combinaison absurde cette émission de petits emprunts, pour compte de l'Etat, par des Départements ou par des Compagnies locales. Il constate, comme nous l'avons indiqué nous-même plus haut, que l'Etat Belge tient une conduite bien plus rationnelle quand il fait profiter les Compagnies ou les localités auxquelles il s'associe du taux supérieur de son crédit au lieu de subir le taux inférieur du leur. Et il ajoute que rien ne serait plus facile en France que de réaliser une combinaison analogue sans retomber dans l'inconvénient de l'émission continuelle d'emprunts d'Etat. « En effet, dit-il, la Caisse des Dépôts et Consignations reçoit sans cesse des Caisses d'Epargne, des Caisses Mutuelles d'Assurances, ou des Retraites, des sommes dont le montant total atteint actuellement 5 à 6 milliards et qu'elle place presque entièrement en rente achetée sur le marché. On pourrait très aisément remplacer une partie de ces achats par des prêts faits au taux qui ressortirait du cours de la rente à la date de chaque contrat, de manière à faciliter l'exécution des travaux auxquels l'Etat accorde son concours. Dès à présent, quelques prêts de ce genre sont faits aux Départements ou aux Communes par certaines de ces Caisses ; mais, pour éviter

(1) Colson, *loc. cit.*, p. 460.

qu'il n'en résulte une concurrence au Crédit Foncier, leur taux est maintenu à un niveau qui en empêche le développement. Non seulement on pourrait les multiplier, mais même on pourrait les étendre aux Compagnies secondaires, et ainsi les charges de l'Etat seraient très atténuées. »

Nous ne pouvons que partager l'opinion de cet auteur éminent. Comme lui, nous estimons que, s'il convient de faire fournir au concessionnaire de l'exploitation un capital suffisant en actions pour rendre sa déconfiture invraisemblable, le surplus du capital de premier établissement doit être emprunté par celle des Administrations associées qui a le meilleur crédit, afin de réduire au minimum les charges annuelles. Nous ajouterons que les disponibilités considérables dont va se trouver pourvue la Caisse des Dépôts et Consignations, du fait de l'application de la loi sur les Retraites Ouvrières et Paysannes lui permettraient d'entrer facilement dans cette voie et d'utiliser, pour le développement de cette partie de notre outillage national, les ressources dont elle aura l'administration.

En outre, les obligations émises par les concessionnaires pour les extensions ultérieures des réseaux doivent avoir le caractère de titres de tout repos, comme ceux d'un emprunt public. De cette façon, la caution morale qu'implique le régime de l'autorisation préalable des émissions, et qui ne produit actuellement aucun résultat efficace, serait remplacée par une véritable caution légale, qui assimilerait les obligations des chemins de fer d'intérêt local à celles des lignes d'intérêt général, et, en diminuant le loyer de l'argent, faciliterait ainsi le développement des voies ferrées que nous étudions.

4. Du mode d'exploitation.**Concession. — Affermage. — Régie.**

Les modifications qui ont été apportées par la jurisprudence administrative à l'application de la loi du 11 juin 1880 ont, en quelque sorte, remplacé les contrats de concession avec garantie d'intérêt par des contrats d'exploitation avec partage des bénéfices.

Le concessionnaire, en effet, n'a plus à engager dans l'entreprise qu'une fraction du capital de premier établissement, ordinairement le cinquième, au moyen de son capital-actions, tandis que le surplus est constitué par le Département. La rémunération du capital fourni par le concessionnaire est assurée en premier lieu par les bénéfices d'exploitation, et, à défaut, dans certains cas, par l'intérêt ou l'annuité que le Département peut s'être engagé à lui servir. D'autre part, quand les bénéfices d'exploitation sont supérieurs à cette rémunération, le surplus des bénéfices est partagé entre le concessionnaire, l'Etat, le Département ou les autres intéressés, dans une proportion déterminée.

En insérant, dans le projet de loi de 1908, ces dispositions résultant des décisions du Conseil d'Etat, le législateur s'est sensiblement rapproché, par une évolution provoquée par les faits mêmes du système appliqué en Belgique en matière d'exploitation. Nous avons vu, p. 137, que la Société Nationale des Chemins de fer vicinaux, qui constitue le capital des lignes et qui les construit, en afferme l'exploitation à des Compagnies spécialement constituées à cet effet, et se borne à exiger d'elles, en sus d'une compétence et d'une honorabilité bien établies, un cautionnement proportionnel à l'importance de la ligne

et du matériel qu'elle leur confie. Or, le nouveau système qui va être réglementé par la loi française ne constitue-t-il pas un mode spécial d'affermage de l'exploitation, et ne doit-on pas considérer comme une sorte de cautionnement, la contribution qui doit être fournie par le concessionnaire et atteindre au minimum le cinquième du capital de premier établissement ? Ce caractère de cautionnement ressort d'ailleurs si bien du texte légal lui-même que l'article 26 du projet de loi prévoit qu'en cas de déchéance, les annuités destinées à rembourser le concessionnaire cesseront de lui être dues à partir de ce moment.

Cependant, nous devons ajouter que si juridiquement les deux systèmes de la concession et de l'affermage, tels que nous venons de les exposer, ne diffèrent pas entre eux par des caractères précis et absolus (1), puisque tous deux reposent sur une délégation du Service Public pour une durée limitée et dans un but semblable, les modalités, dont ils sont accompagnés en France et en Belgique, donnent à chacun une physionomie spéciale qui leur est propre. En France, d'une part, c'est toujours par voie d'entente amiable et de gré à gré que le concessionnaire est choisi par le Département. Ce n'est pas que le moyen de l'adjudication soit refusé à l'Administration. A l'origine des chemins de fer, les concessions ont été souvent accordées par cette voie et un arrêté ministériel du 19 avril 1862 réglemente même les formalités à suivre en pareil cas (2) ; mais on s'est vite aperçu des inconvénients de cette manière de procéder. La concession qui, dans le système

(1) Colson, *loc. cit.*, p. 421.

(2) C'est par voie d'adjudication qu'ont été accordées les concessions des réseaux secondaires de la Vendée (1862), du Médoc (1863), etc.

français, est un contrat à long terme, et qui met aux mains du concessionnaire, sans lui imposer un contrôle trop sévère, un instrument pouvant avoir une grande influence sur la prospérité du pays, doit être la plupart du temps accordé *intuitu personæ*. L'adjudication peut imposer à l'Administration, malgré tous les soins qu'elle pourrait prendre pour écarter des soumissionnaires douteux, un concessionnaire n'ayant pas les qualités requises pour la mission qu'il aura à remplir. La concession de gré à gré empêche ces fâcheuses conséquences.

En Belgique, au contraire, l'adjudication est la règle ordinaire suivie pour choisir la Société fermière. Si, dans certains cas particuliers, la Société Nationale s'est départie de cette règle pour recourir au traité à main ferme, nous avons vu qu'une Dépêche du Ministre des Travaux Publics (1) l'a invitée, d'une façon formelle, à s'abstenir de recourir à ce mode de traité. Cette mesure s'explique en Belgique par l'étendue des droits que la Société Nationale s'est réservés dans l'organisation du service, la marche des trains, l'établissement des tarifs des lignes vicinales, et par le contrôle incessant qu'elle exerce sur l'exploitation.

En France, les modifications apportées au régime de la loi de 1880 n'ont pas atteint les prérogatives du concessionnaire en matière d'exploitation et, par conséquent, le système d'adjudication conserve actuellement encore tous les inconvénients qui existaient antérieurement, en raison du rôle important que le concessionnaire doit continuer à remplir.

Ainsi donc, l'indépendance relative dont jouit en France

(1) Voir *suprà*, p. 146.

le concessionnaire d'une ligne de chemin de fer d'intérêt local exige des garanties spéciales que le marché de gré à gré seul peut donner d'une façon certaine à l'Administration, et exclut l'adjudication qui s'adapte bien au contraire au régime de centralisation et de contrôle existant en Belgique.

Cette question de principe résolue, il s'en présente une autre qui a donné lieu déjà à des controverses nombreuses et qui porte sur le point de savoir si en France l'exploitation des lignes secondaires est mieux assurée par des Compagnies locales dont le réseau est confiné sur un petit territoire, ou par de grandes Compagnies, concessionnaires de nombreuses lignes dans divers départements.

On a soutenu que les Compagnies locales, composées d'hommes connaissant mieux les besoins et les ressources d'une petite région, pourront plus facilement en apprécier le trafic et proportionner plus justement l'effort au but à atteindre. On peut penser, en outre, qu'étant mieux connues, ces Compagnies rencontreront de la part des habitants du pays un meilleur accueil que des étrangers et qu'elles pourront plus facilement faire participer les capitaux locaux dans la constitution de l'entreprise (1). Mais si théoriquement ces considérations ont une valeur certaine, il n'est pas moins vrai que l'expérience a montré combien était erronée l'idée que s'était fait le Législateur de 1880 d'avoir des services purement locaux. On a constaté que, même avec des concessions comportant une garantie complète d'intérêt, les capitaux locaux n'ont jamais été assez abondamment apportés et que les petites Compagnies, peu connues sur les marchés financiers,

(1) Dejean, *Etude sur les chemins de fer d'intérêt local*, 1898, p. 43.

durent payer leur argent très cher. Plusieurs même ne purent, de ce fait, mener à bien leur entreprise (1).

En outre de ces difficultés d'ordre financier, il faut reconnaître que l'exploitation et la construction de voies ferrées secondaires sont choses encore trop complexes pour être convenablement gérées ou même contrôlées par d'autres que par des spécialistes ayant un champ d'action assez étendu pour grouper sous leur direction les compétences indispensables. Seules des Sociétés importantes peuvent disposer de services techniques et commerciaux susceptibles de tirer d'une ligne le maximum de rendement possible et de l'exploiter dans des conditions d'économie satisfaisantes. C'est ainsi qu'en France on compte un certain nombre de Compagnies qui se sont spécialisées dans ce genre d'industrie et dont les réseaux atteignent 500, 1.000 kilomètres et plus de voie ferrée d'intérêt local pour voyageurs et marchandises. Ces Compagnies ont pu, en raison de leur organisation et de la répartition de leurs frais généraux, assurer l'exploitation de certaines lignes locales dans des conditions de bon marché qu'il aurait été impossible à une petite Société locale de réaliser. Nous citerons parmi ces Compagnies : la Société Générale de Chemins de fer Economiques, la Compagnie des Chemins de fer Départementaux, la Compagnie des Chemins de fer Vicinaux, la Société des Chemins de fer Economiques du Nord, la Société des Chemins de fer Départementaux à voie étroite des Ardennes, etc...

Si nous nous reportons à ce qui existe à ce point de vue en Belgique (2), nous constatons que le nombre des So-

(1) Lallemand-Dumoutier, *loc. cit.*, p. 194.

(2) Voir *suprà*, p. 143.

ciétés fermières d'exploitation s'élève à 38, et qu'il ne figure pas parmi ces dernières, de Société pouvant être comparée aux grandes Sociétés françaises de voies ferrées locales. En raison des bons résultats que donne en Belgique l'exploitation des lignes par ces petites Compagnies, il semblerait en résulter une contradiction flagrante avec les considérations que nous venons d'émettre sur la supériorité d'exploitation par les Compagnies importantes. Mais nous ne devons pas oublier que la Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux exerce, sur chacune des petites Compagnies, un contrôle permanent et qu'elle substitue souvent son action puissante aux faibles efforts des Sociétés fermières ; elle a institué elle-même un service commercial qui joue un rôle actif dans l'exploitation, prend contact avec la clientèle, étudie les combinaisons propres à accroître les recettes. On peut donc dire que les pouvoirs qu'elle s'est réservés vis-à-vis de ces Sociétés sont l'inverse de ceux de l'Autorité concédante française vis-à-vis de ses concessionnaires. La Société Nationale peut même faire varier les tarifs dans les limites du maximum fixé par le cahier des charges, moyennant l'homologation du Gouvernement, mais sans que l'assentiment du fermier soit nécessaire ; ce n'est évidemment là une condition que celui-ci peut accepter que parce qu'il se trouve en face d'une Administration très compétente, très indépendante et très soucieuse de ne pas avilir les prix sans nécessité (1). On peut donc affirmer sans crainte que c'est grâce à la puissance de la Société Nationale que ces résultats sont obtenus. Ainsi se trouve confirmée la thèse que nous avons exposée plus haut.

(1) Colson, *loc. cit.*, p. 475.

Enfin, nous devons ajouter que, dans les Départements pauvres, encore peu pourvus de voies ferrées secondaires, pour la plupart montagneux ou d'un relief accidenté, la production de la force motrice par l'utilisation de la houille blanche pourra peut-être faciliter leur développement. Il n'est pas douteux que des Sociétés importantes, joignant leurs efforts à ceux des Départements, pourront réaliser des combinaisons de fourniture de courant pour l'éclairage, la traction, la force motrice, et seront plus à même de participer, même à titre d'appoint, à l'exploitation des voies ferrées secondaires, que des petites Sociétés locales ayant un objectif borné et peu compatible avec de telles combinaisons.

Ainsi, il semble qu'il y ait avantage à placer la défense des intérêts du Public et de l'Autorité concédante entre les mains de Sociétés centralisées plus compétentes que des Services locaux. Mais si cette question se trouve résolue de la sorte en ce qui concerne l'exploitation effectuée par des Sociétés concessionnaires, que doit-on penser de la question plus complexe et qui a donné lieu à tant de controverses, de l'exploitation directe par les départements ou les communes ?

Nous avons vu qu'il existe encore peu d'exemples en France d'Administrations publiques locales assurant elles-mêmes en régie l'exploitation de leurs voies ferrées. Parmi les très rares Départements qui ont dû, à la suite de circonstances généralement peu favorables, reprendre à leurs concessionnaires, pour les exploiter en régie, les lignes qui leur avaient été primitivement accordées un seul mérite d'être retenu, celui de la Côte d'Or. Mais cette régie fonctionne depuis trop peu de temps et dans des conditions encore anormales, puisque la construction du réseau n'est pas

encore achevée, pour qu'il soit possible de déduire impartialement de ses résultats une appréciation quelconque. A défaut donc de données résultant d'une expérience réellement probante, et ayant porté sur une certaine durée, on est en droit de partager la défiance que l'Administration Supérieure a toujours professée contre ce mode d'exploitation, défiance qui s'est traduite par une opposition, presque constante, à reconnaître aux Départements et aux Communes la capacité légale pour effectuer un tel service. L'article 24 du projet de loi de 1908 a voulu, sur l'initiative de la Commission des Travaux publics de la Chambre, et malgré l'opinion contraire du Gouvernement, réagir contre ces tendances défavorables à l'interventionnisme des autorités locales. Mais, dans l'état actuel de l'organisation administrative des Départements et des Villes, il n'est pas douteux que si une véritable organisation économique ne leur est pas donnée, il leur sera aussi impossible que par le passé de gérer, d'une façon convenable, un Service Public de cette importance.

Sans nous étendre sur les causes de l'infériorité économique dans laquelle se trouvent actuellement ces collectivités, au regard des Sociétés commerciales d'exploitation (1), nous dirons que cette infériorité est due à l'incapacité technique et à l'instabilité des Pouvoirs locaux, aux règles financières étroites et compliquées qu'ils sont obligés de suivre et qui ne pourraient s'adapter à une entreprise industrielle, et enfin aux difficultés que rencontreraient les tiers dans leurs rapports litigieux avec une Administration Publique. Jusqu'à présent, aucune solution réellement satisfaisante n'a été proposée pour suppri-

(1) Voir à ce sujet Bussy, *loc. cit.*, p. 78 et suiv.

mer les aléas que présente une exploitation en régie de voies ferrées d'intérêt local. Aussi, nous pensons que ce mode d'exploitation n'est pas prêt de se développer en France, et qu'il restera encore longtemps dans l'état actuel tant que le Législateur ne trouvera pas le moyen, difficile à réaliser, il est vrai, de doter une régie publique d'une organisation se rapprochant autant que possible de celle d'une Compagnie concessionnaire. Il ne sera possible d'obtenir ce résultat qu'en lui donnant un régime financier distinct, une maîtrise absolue sur son personnel et une grande liberté d'action dans l'organisation de ses services et dans la détermination de ses tarifs (1).

Ici encore la Belgique nous fournit un exemple intéressant d'organisation commerciale réalisée par des Communes associées pour exploiter, en régie, une ligne vicinale. De véritables Sociétés anonymes sont constituées par les Communes proportionnellement à leurs intérêts dans la ligne et fonctionnent d'une façon absolument séparée des organisations administratives locales. Intéressées au bon rendement de la ligne, en qualité d'actionnaires, ces Communes ne cherchent pas cependant exclusivement à atteindre ce but ; guidées également par des considérations d'intérêt général, elles s'appliquent, après avoir couvert les frais d'exploitation, à améliorer le trafic et à faire produire à la ligne son maximum d'utilité. Nous citerons comme exemple : la Société Anonyme Intercommunale Courtrai, la Société Anonyme des Chemins de fer vicinaux du Centre, la Société Intercommunale de Bruges à Swevezele, etc..., qui ont toutes une organisation particulière absolument indépendante des Administrations communales.

(1) Colson, *loc. cit.*, p. 144.

Sous cette forme spéciale, une régie publique d'exploitation de voie ferrée d'intérêt local peut donner de bons résultats et présenter même des avantages, dans des régions peu industrielles où des Sociétés commerciales hésiteraient à se charger d'une exploitation des lignes locales. Agissant avec l'assistance et la participation du département, qui pourrait avoir une part prépondérante dans une association de cette nature, ces Sociétés Intercommunales-Départementales pourraient être très utiles pour la création des voies ferrées que nous étudions et, à ce titre, elles nous paraissent devoir être retenues.

SECTION II

Conclusion.

Quelle conclusion nous est-il permis de mettre au bas de cette étude sur le système financier et le mode d'exploitation des voies ferrées d'intérêt local pour voyageurs et marchandises en Belgique et en France ?

De plus compétents et de plus autorisés que nous ont déjà montré tous les avantages que la Belgique a retirés de l'ingénieuse organisation de ses voies ferrées vicinales. A défaut d'adaptation actuellement en France de ce système, parce qu'il est trop tard pour apporter un remaniement aussi important à l'immense enchevêtrement des concessions qui existent sur notre territoire, il nous semble que le régime, qui va être consacré par la loi actuellement soumise au Sénat, contient des éléments favorables à l'extension de ces voies ferrées.

Réglementé, à l'origine, par la loi un peu rudimentaire

de 1865, qui n'avait envisagé que des subventions en capital une fois données, et qui laissait une très grande latitude aux concessionnaires, le système français, après avoir passé par les complications et les inconvénients de la loi de 1880, revient, après une expérience de 30 années, à une conception plus simple et plus rationnelle des obligations des Pouvoirs Publics, dans une question qui touche au plus haut point à l'Economie Nationale. Suivant en cela la loi de l'évolution mise en lumière par List et Carey pour tout ce qui intéresse le mouvement économique d'une Nation, il donne davantage satisfaction aux nouvelles exigences que comporte la construction des lignes restant à créer pour achever le réseau d'intérêt local.

Ce système réaliserait mieux encore, selon nous, l'objectif qu'il a en vue, s'il adoptait, en outre, le principe de la participation obligatoire des Communes à la construction des lignes, et celui de la garantie donnée par l'Etat aux emprunts constitutifs du capital de premier établissement, en suivant sur ces deux points l'exemple du système belge qui en a fait une si heureuse application.

Nous formons, de plus, le vœu que les surcharges qui frappent depuis quelques années les Compagnies de Chemins de fer secondaires, surcharges dues aux nombreuses lois sociales votées ces derniers temps, aient une fin, qu'elles ne viennent pas paralyser la constitution de nouvelles Sociétés d'exploitation et restreindre la construction de nouvelles lignes par les Sociétés existantes. Il serait désirable, en particulier, que les Chambres n'accueillissent pas, sans modifications, le projet de loi (1)

(1) Projet de loi déposé à la Chambre le 22 juillet 1911 par M. le Ministre des Travaux Publics.

déposé récemment et ayant pour objet d'imposer aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways un régime identique à celui des chemins de fer d'intérêt général pour la constitution des retraites de leurs agents. Ce régime qui, d'après les motifs du Gouvernement, constituerait « un cadre normal fixant les obligations générales des concessionnaires », comporterait, pour les Compagnies d'intérêt local, le versement d'allocations correspondant à 7 et 8 o/o des salaires.

Il n'est pas douteux que, si elle était adoptée, cette disposition léserait gravement les intérêts des Compagnies de chemins de fer d'intérêt local et de tramways, dont la situation est tout autre que celle des Compagnies d'intérêt général, auxquelles l'Etat accorde des garanties d'intérêts portant sur la totalité de leur capital. En effet, les Compagnies secondaires ont vu leurs obligations nettement définies par des conventions synallagmatiques qui les lient à l'autorité concédante, et les augmenter actuellement serait porter une grave atteinte à des traités librement consentis et surcharger ces Sociétés, d'une façon injuste et dans une mesure nullement proportionnée à leur état de prospérité qui, pour la plupart, est loin d'être brillant.

Par ses dispositions, le projet de loi en question ne pourrait qu'apporter les plus sérieuses entraves à la création de voies ferrées d'intérêt local ; car il mettrait les Départements et les Communes, qui ont besoin de développer leurs réseaux, dans cette alternative : ou de supporter eux-mêmes la surcharge de ces retraites exceptionnelles, ou de renoncer à faire établir des lignes nouvelles tant que le rendement à en attendre ne sera pas suffisant pour assurer aux futurs agents de l'entreprise une situation privilégiée.

C'est pourquoi nous espérons que les Compagnies de chemins de fer d'intérêt local ne seront tenues, à défaut de compensation à leur accorder par les Pouvoirs Publics, en particulier par l'Etat, qu'à l'exécution de la loi commune du 5 avril 1910, à laquelle d'ailleurs elles ne peuvent que se soumettre. De cette façon, les avantages, qui pourraient résulter du nouveau régime des voies ferrées locales, ne seraient pas diminués par des mesures injustes et excessives, et le développement de ces voies ferrées pourrait se continuer d'une manière satisfaisante, pour le plus grand bien-être des populations rurales et pour l'activité économique générale de la Nation.

ANNEXES

ANNEXE I

Résumé comparatif des systèmes français et belge.

Système français.

Loi organique. — Projet de loi de 1908-1910 actuellement soumis au Sénat.

Autorité concédante. — Le Département ou la Commune.

Déclaration d'utilité publique par une loi ou un décret.

Concessionnaire. — Une Société Anonyme lorsque la Commune ou le Département n'exploite pas en régie.

Exploitant. — La Société concessionnaire ou le Département ou la Commune en régie.

Système belge.

Loi du 24 juin 1885.

L'Etat.

Concession accordée par arrêté royal.

La Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux.

L'exploitation est affermée à une Société Anonyme ou à un groupe de Communes constituant une Société Intercommunale, avec ou sans participation de la Province.

Le fermier doit verser un certain cautionnement, ordinairement 2.000 fr. par kilomètre.

Capital de premier établissement. — A la charge du Département ou de la Commune, avec le concours de l'Etat qui paie des subventions soit en capital, soit en annuités, d'après un barème croissant en raison inverse de la valeur du centime départemental.

Deux cas sont à considérer :

1° Si c'est le Département qui construit et qui exploite, le capital de premier établissement est réalisé soit au moyen d'obligations, soit au moyen d'un emprunt à la Caisse des Dépôts ou au Crédit Foncier, remboursable pendant la durée de la concession.

2° Si c'est le concessionnaire qui construit et qui exploite, le Département lui rembourse le montant des travaux, au fur et à mesure de leur exécution jusqu'à concurrence de 80 0/0 au plus.

L'excédent est avancé par la Société concessionnaire au moyen de son capital actions et obligations, et lui est remboursé, par le Département, par annuités portant sur la durée de la

Souscription du capital de premier établissement de la ligne par l'Etat, la Province et les Communes intéressées, sous forme d'actions de 1.000 francs de la Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux.

Les fonds nécessaires sont effectivement constitués au moyen d'obligations émises par la Société Nationale et garanties par l'Etat.

L'intérêt et l'amortissement de ces obligations sont assurés au moyen des dividendes revenant aux actions et affectés, par privilège spécial, aux obligations jusqu'à due concurrence.

En cas d'insuffisance des dividendes, le surplus (intérêts et amortissement) est payé par les Pouvoirs Publics, souscripteurs d'actions, proportionnellement à leur souscription, au moyen des ressources annuelles de leurs budgets.

En cas de déficit de la Province ou des Communes, l'Etat doit parfaire les paiements.

concession, avec un maximum de 50 ans.

Répartition des bénéfices d'exploitation.— La Société concessionnaire prélève d'abord l'intérêt et l'amortissement de la part du capital qu'elle a prise à sa charge exclusive, soit pour le premier établissement de la ligne, soit pour les travaux complémentaires.

Le surplus est partagé entre la Société, l'Etat, le Département ou les Communes, dans la proportion fixée par l'acte de concession.

La subvention de l'Etat ne peut contribuer en aucun cas à couvrir les insuffisances de l'exploitation.

Les bénéfices, c'est-à-dire la part des recettes que la Société fermière verse à la Société Nationale, suivant la formule de partage adoptée, sont répartis, à titre de dividende, entre les actionnaires de la ligne jusqu'à concurrence de 4,50 0/0 du capital pour ceux qui ont versé intégralement le montant des actions, et jusqu'à concurrence de 3,90 0/0 pour les autres.

Le surplus est distribué :

6 0/0 au Conseil d'Administration et au Directeur Général,

Et le reste de la manière suivante :

2/8 pour la constitution d'un fonds de prévision pour la ligne,

3/8 aux actionnaires de la ligne à titre de deuxième dividende,

3/8 à la Société Nationale, pour constituer un fonds de réserve commun à toutes les lignes.

ANNEXE II

Statuts de la Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux.

CHAPITRE PREMIER. — *Constitution, siège, objet et durée de la Société.*

Art. 1^{er}. — Il est fondé une Société anonyme sous la dénomination de *Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux*.

Son siège est établi à Bruxelles.

Art. 2. — La Société a pour objet la construction et l'exploitation de voies ferrées vicinales dans le royaume et, le cas échéant, de leur prolongement sur territoire étranger.

Elle peut placer temporairement ses fonds disponibles en dépôt ou en compte courant à la Caisse générale d'épargne et de retraite ou à la Banque Nationale ; elle peut aussi les appliquer à l'achat d'obligations créées ou garanties par l'Etat, les Provinces ou les Communes.

Toutes autres opérations lui sont interdites.

Art. 3. — La durée de la Société est illimitée.

Sa dissolution ne peut être prononcée qu'en vertu d'une loi qui réglera en même temps le mode et les conditions de sa liquidation.

Art. 4. — La Société Nationale pourra abandonner l'exploitation d'une ligne vicinale dans les cas et aux conditions suivants :

1^o Si, pendant trois années consécutives, le produit brut de cette ligne est demeuré insuffisant pour couvrir les dépenses de son exploitation ;

2^o Si, pendant cinq années consécutives, le produit net d'une

ligne a été insuffisant pour couvrir 50 0/0 des intérêts du capital de premier établissement.

Des propositions tendant à la cessation de l'exploitation d'une ligne pourront être faites dans le premier cas, soit par le conseil d'administration de la Société Nationale, soit par l'un des actionnaires du groupe directement intéressé, et, dans le second cas, par l'un des actionnaires dudit groupe.

Ces propositions seront soumises aux actionnaires de la Société Nationale convoqués en assemblée générale extraordinaire.

CHAPITRE II. — *Fonds social. — Obligations.*

ART. 5. — Le capital social sera égal au montant des dépenses de premier établissement des lignes à construire et éventuellement de leur matériel d'exploitation.

Il sera divisé en autant de séries d'actions qu'il y aura de lignes concédées.

Chaque série d'actions a droit aux bénéfices produits par la ligne à laquelle elle se rapporte, mais, seulement dans les limites ci-après fixées.

Les deux tiers au moins des actions de chaque série doivent être souscrits par l'Etat, les Provinces et les Communes.

ART. 6. — Les actionnaires ne sont passibles que de la perte du montant de leur intérêt dans la Société Nationale.

Toutes les actions sont de mille francs.

Les versements se font aux dates fixées par le conseil d'administration. L'Etat et les Provinces peuvent se libérer par annuités, en quatre-vingt-dix ans. Il en est de même des Communes si elles justifient de ressources nécessaires.

Les annuités sont fixées de manière telle, que les obligations représentatives à créer, conformément à l'article 11, soient amorties en quatre-vingt-dix ans.

Les titres des annuités souscrites sont immédiatement remis à la Société. Ils sont inaliénables.

ART. 7. — Tout versement en retard portera de plein droit intérêt au profit de la Société, au taux de 6 0/0 l'an.

Après un double avertissement donné à deux mois d'intervalle, le conseil d'administration pourra prononcer la déchéance des actionnaires en retard et, dans ce cas, les versements faits et les annuités déjà payées demeureront néanmoins acquis à la Société.

ART. 8. — Les actions appartenant à l'Etat, aux Provinces et aux Communes sont nominatives.

Les Provinces et les Communes ne peuvent les aliéner qu'avec l'autorisation du Gouvernement.

Les actions appartenant aux particuliers sont nominatives ou au porteur. Toutefois, elles doivent demeurer nominatives jusqu'à leur entière libération.

ART. 9. — Les actions au porteur et les certificats nominatifs d'inscription sont signés par deux administrateurs. L'une des signatures peut être apposée au moyen d'une griffe.

ART. 10. — Après l'expiration de la quatre-vingt-dixième année de l'exploitation d'une ligne concédée, l'Etat, les Provinces et les Communes intéressés auront le droit de racheter au pair les actions afférentes à cette ligne, originairement souscrites par des particuliers.

Ils exerceront ce droit proportionnellement à leur intérêt ou au profit de celui ou de ceux d'entre eux qui déclareraient seuls vouloir en user.

ART. 11. — La Société peut émettre des obligations en représentation des annuités qui lui sont dues.

La forme et les conditions de cette émission doivent être approuvées par le Gouvernement.

CHAPITRE III. — *Administration de la Société, direction et surveillance.*

La Société est administrée par un conseil formé d'un président et de quatre administrateurs et par un directeur général.

Le Gouvernement pourra porter à six le nombre des administrateurs. Dans ce cas, il pourvoit lui-même, pour la première fois, à la nomination des nouveaux membres.

Il y a un comité de surveillance composé de six membres.

§ 1^{er}. — *Du conseil d'administration.*

ART. 13. — Le président du conseil d'administration est nommé et peut être révoqué ou suspendu par le Roi. Cette nomination est faite pour six ans ; elle peut être indéfiniment renouvelée pour le même terme.

ART. 14. — Les autres membres du conseil d'administration sont nommés moitié par le Roi et moitié par l'assemblée générale des actionnaires.

Tous les trois ans, à partir de la troisième année, la moitié des membres cessent leurs fonctions. Leur mandat peut être renouvelé indéfiniment.

Un tirage au sort déterminera l'ordre de sortie.

Il sera pourvu au remplacement de l'un des administrateurs sortants par le Roi, et à celui de l'autre par l'assemblée générale. S'il y a trois administrateurs sortants, le troisième est alternativement remplacé par le Roi et par l'assemblée générale.

En cas de vacance d'une des places d'administrateur à la nomination de l'assemblée générale, le comité de surveillance désignera l'un de ses membres pour remplir provisoirement la place vacante. Dans ce cas, l'assemblée générale, lors de sa première réunion, procède à l'élection définitive.

ART. 15. — Le Roi désigne le membre du conseil d'administration appelé à remplacer le président en cas d'absence, d'empêchement ou de suspension.

Ce membre porte le titre de vice-président.

ART. 16. — Il est porté aux frais généraux une somme annuelle de 15.000 francs au minimum et de 30.000 francs au maximum, à répartir en jetons de présence entre le président et les membres du conseil d'administration, d'après un règlement à arrêter entre eux.

Le président et chacun des membres du conseil ont droit en outre à un prélèvement de 2 0/0 dans le partage des bénéfices au delà du premier dividende attribué aux actionnaires. Toute-

fois, ce prélèvement ne peut dépasser 10.000 francs pour chacun d'eux.

ART. 17. — Le conseil d'administration est investi des pouvoirs les plus étendus pour gérer et administrer la Société.

Il pourvoit à toutes les affaires sociales.

Notamment :

Il demande et accepte toutes concessions, extensions et prolongements de chemins de fer vicinaux.

Il fait tous traités, achats et marchés pour la construction et l'exploitation des chemins de fer concédés à la Société.

Il fixe et décrète les augmentations successives du capital social.

Il appelle les versements à effectuer sur les actions.

Il fait les émissions d'obligations dans les limites fixées par les statuts.

Il fournit les garanties pour sûreté des engagements contractés par la Société et accepte les garanties offertes pour sûreté des engagements pris envers elle.

Il vend, cède et transfère toutes les valeurs mobilières de la Société ; il vend aussi tous les excédents d'emprises de terrains et autres immeubles devenus inutiles pour l'exploitation des lignes de chemins de fer.

Il détermine le placement des fonds disponibles et dispose des fonds remis en dépôt ou en compte courant.

Il arrête les règlements relatifs à l'organisation des services, ainsi que les règlements d'administration ou d'ordre intérieur.

Il fixe et modifie les tarifs, sous l'approbation du Gouvernement.

Il nomme, suspend et révoque tous agents et employés, détermine leurs attributions, fixe leurs traitements, salaires et gratifications, et, s'il y a lieu, le chiffre de leur cautionnement ; il consent la restitution des cautionnements.

Il autorise toutes actions judiciaires.

Il traite, transige et compromet sur tous les intérêts de la Société.

Il touche et reçoit toutes les sommes dues à la Société.

Il donne mainlevée de toutes inscriptions hypothécaires et renonce aux droits réels conservés par ces inscriptions ; il donne également mainlevée des saisies et oppositions, le tout sans devoir justifier de l'extinction des créances de la Société.

Il adresse annuellement un rapport au Gouvernement sur les opérations et la situation de la Société.

L'indication qui précède n'est pas limitative des pouvoirs du conseil d'administration, qui est investi de tous les droits que la loi permet de lui conférer.

ART. 18. — Le conseil d'administration se réunit sur la convocation de son président ou sur la demande de deux de ses membres.

La présence de la majorité des membres est nécessaire pour délibérer valablement.

Les décisions sont prises à la majorité des voix des membres présents ; en cas de partage, la voix du président ou celle du vice-président, s'il remplace le président, est prépondérante.

ART. 19. — Le président peut suspendre l'exécution de toute décision qui lui paraîtra contraire aux lois, aux présents statuts et aux intérêts de l'Etat. Il en donne avis au Gouvernement.

Si le Gouvernement n'a pas statué dans la quinzaine de cet avis, la décision peut être exécutée.

ART. 20. — Les délibérations du conseil d'administration sont constatées par des procès-verbaux inscrits dans un registre spécial tenu au siège de la Société.

Les procès-verbaux sont signés par les membres qui ont pris part à la délibération.

Les copies ou extraits sont signés par le président et par le directeur général. En cas d'empêchement du président, les copies ou extraits sont signés en son lieu et place par le vice-président ou par deux administrateurs.

ART. 21. — Le Gouvernement a le droit de se faire produire tous états et renseignements qu'il juge nécessaires pour exercer son contrôle sur les opérations de la Société.

§ 2. — *Du directeur général.*

ART. 22. — Le directeur général est nommé et peut être révoqué ou suspendu par le Roi. Son traitement est fixé par une décision du conseil d'administration approuvée par le Gouvernement.

Il a de plus droit à un prélèvement de 4 0/0 dans le partage des bénéfices au delà du premier dividende attribué aux actionnaires, mais sans que ce prélèvement puisse dépasser 10.000 fr.

ART. 23. — Le directeur général est chargé de l'exécution des décisions du conseil d'administration.

Il assiste avec voix consultative aux séances de ce conseil.

La gestion journalière des affaires de la Société lui est confiée.

Il représente la Société dans tous les actes relatifs à cette gestion journalière dont il rend compte au conseil d'administration.

Les actions judiciaires sont exercées à sa poursuite et diligence.

Il signe, en exécution des résolutions du conseil d'administration, les conventions et actes de toute nature.

§ 3. — *Du comité de surveillance.*

ART. 24. — Le comité de surveillance est composé de six commissaires, nommés et révocables par l'assemblée générale (1).

Le mandat des commissaires est annuel et peut être renouvelé indéfiniment.

Il peut être attribué aux commissaires des jetons de présence dont le montant sera fixé par l'assemblée générale.

ART. 25. — Le comité de surveillance donne son avis sur les affaires qui lui sont soumises par le conseil d'administration.

Les commissaires ont un droit illimité de surveillance sur toutes les opérations de la Société. Ils peuvent prendre connaissance, sans déplacement, des livres, de la correspondance, des procès-verbaux et généralement de toutes les écritures.

Le droit individuel de surveillance peut être exercé par un ou plusieurs des commissaires, à ce délégués par le comité.

(1) Ce nombre a été porté à 9. Voir *suprà*, p. 113.

Il leur est remis, chaque semestre, par le conseil d'administration, un état résumant la situation active et passive. Les commissaires doivent soumettre à l'assemblée générale le résultat de leur mission avec les propositions qu'ils croient convenables, et lui faire connaître le mode d'après lequel ils ont contrôlé les inventaires.

CHAPITRE IV. — *Comptes et bilan, répartition des bénéfices, fonds de réserve.*

ART. 26. — Il est tenu pour chaque ligne concédée un compte spécial.

Il comprend les dépenses d'établissement et d'entretien et éventuellement les frais d'exploitation.

La quote-part de chaque ligne, dans les frais généraux d'administration de la Société Nationale, est déterminée d'après le contingent qu'elle fournit dans le produit brut de l'ensemble des lignes.

ART. 27. — L'excédent de dépense par lequel se solderait le compte d'une ligne sera avancé par la Société Nationale.

Elle fera cette avance à ses risques et périls, sauf à en prélever le remboursement sur les premiers bénéfices que produira la même ligne, pendant les années ultérieures.

Si la Société Nationale abandonnait l'exploitation de la ligne avant d'avoir pu récupérer l'intégralité de ses avances, la partie non recouvrée demeurerait à sa charge et serait imputée sur sa réserve.

ART. 28. — Le bénéfice de chaque ligne sera réparti, à titre de premier dividende, entre les actionnaires de cette ligne jusqu'à concurrence de 4 1/2 0/0 du capital versé ou du montant de l'annuité due pour acquitter ce capital, selon le mode de libération des actions auquel ils ont donné la préférence.

L'excédent sera, sous déduction des tantièmes des administrateurs et du directeur général, réparti comme suit :

1/4 pour la constitution d'un fonds de prévision destiné aux extensions et aux améliorations de la ligne ;

3/8 aux actionnaires à titre de second dividende ;

3/8 à la Société Nationale, pour être affectés à la formation d'un fonds de réserve destiné à couvrir ses pertes éventuelles et à permettre l'extension et l'amélioration du réseau.

Le fonds de prévision, spécial à chaque ligne, peut être affecté à la distribution de dividendes, mais seulement moyennant l'autorisation du Gouvernement.

CHAPITRE V. — *Assemblées générales.*

ART. 29. — L'assemblée générale se compose des actionnaires, en nom ou au porteur, des membres du conseil d'administration, du directeur général et des membres du comité de surveillance. Chaque Province et chaque Commune actionnaire sera représentée par un seul délégué.

Les actionnaires ont autant de voix qu'ils possèdent d'actions.

Toutefois, nul ne peut prendre part au vote pour un nombre d'actions dépassant la cinquième partie du nombre des actions émises ou les deux cinquièmes des actions représentées à l'assemblée.

ART. 30. — Il est tenu chaque année, et pour la première fois en 1886, à Bruxelles, le dernier mardi du mois d'avril, à 2 heures de relevée, une assemblée générale ordinaire des actionnaires de la Société.

Le conseil d'administration peut convoquer des assemblées générales extraordinaires. Il doit les convoquer sur la demande du comité de surveillance ou d'actionnaires représentant le cinquième du capital social.

ART. 31. — L'assemblée générale est régulièrement constituée quel que soit le nombre des actions représentées, et les délibérations sont prises à la majorité des voix.

Cependant, lorsqu'il s'agit de délibérer sur des modifications aux statuts ou sur l'abandon de l'exploitation d'une ligne vici-

nale, l'assemblée n'est valablement constituée que si les membres qui assistent à la réunion représentent la moitié au moins du capital social. Si cette condition n'est pas remplie, une nouvelle convocation est nécessaire et la nouvelle assemblée délibère valablement, quelle que soit la portion du capital représentée par les actionnaires présents. Dans l'un comme dans l'autre cas, aucune proposition n'est admise que si elle réunit les trois quarts des voix.

ART. 32. — Le vote au scrutin secret est de droit, s'il est demandé par dix actionnaires, et il est obligatoire pour les nominations et les révocations.

Afin d'assurer le secret du vote, aucun bulletin déposé dans l'urne ne peut correspondre à plus de dix voix : les voix fractionnaires au-dessous de dix sont représentées par des bulletins correspondant chacun à une unité.

ART. 33. — Les convocations pour toute assemblée générale contiennent l'ordre du jour et sont faites par lettres recommandées et par un avis inséré au « Moniteur belge », huit jours avant l'assemblée.

ART. 34. — Le bureau de l'assemblée générale se compose des membres du conseil d'administration.

L'assemblée est présidée par le président du conseil d'administration et, à son défaut, par le vice-président ou un autre membre du conseil à désigner par ses collègues.

Le président choisit son secrétaire.

En cas de vote, le bureau s'adjoint deux délégués d'actionnaires comme scrutateurs.

Une liste de présence indiquant les noms des actionnaires et le nombre des actions qu'ils représentent est signée par chacun d'eux en entrant à l'assemblée.

ART. 35. — Les procès-verbaux des assemblées générales sont signés par les membres du bureau.

Les copies ou extraits de ces procès-verbaux sont signés par le président du conseil d'administration et par le directeur général. En cas d'empêchement du président, les copies ou extraits sont signés en son lieu et place par le vice-président ou par deux administrateurs.

CHAPITRE VI. — *Rachat de lignes vicinales par l'Etat ou abandon de leur exploitation par la Société Nationale.*

ART. 36. — Lorsqu'une ligne sera rachetée par l'Etat, le prix servira à rembourser en totalité, si possible, sinon en partie, les versements effectués sur les actions afférentes à cette ligne.

Le surplus, s'il y en a, sera attribué, jusqu'à concurrence de moitié, aux titulaires des mêmes actions, pour être réparti entre eux, et la moitié restante à la Société Nationale, pour être versée au fonds de réserve.

ART. 37. — En cas d'abandon par la Société Nationale de l'exploitation d'une ligne improductive et de reprise de cette exploitation par le groupe des actionnaires directement intéressés, il est fait remise de la ligne à ce groupe, sauf toutefois le droit de la Société de continuer à toucher le montant des annuités souscrites.

Si ledit groupe ne consent pas à reprendre l'exploitation de la ligne, il est procédé à la liquidation de l'avoir social de ce groupe.

La part d'actif revenant aux souscripteurs d'actions libérées leur sera délivrée ; celle revenant aux souscripteurs d'annuités sera retenue par la Société pour être appliquée au remboursement partiel des obligations émises. Les engagements de ses souscripteurs seront réduits à due concurrence.

Dans aucun de ces cas, la Société Nationale ne sera admise à prélever les sommes qu'elle aura avancées pour subvenir aux dépenses d'exploitation.

ANNEXE III

Arrêté Royal, déterminant les conditions auxquelles l'Etat garantit envers les tiers le service des obligations de la Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux.

CHAPITRE PREMIER. — *Visa du Trésor.*

ART. 1^{er}. — Les obligations que la Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux émettra, en représentation des annuités souscrites par les Communes, les Provinces et l'Etat, seront soumises au visa de la Trésorerie.

Ce visa emporte la garantie de l'Etat.

ART. 2. — Le modèle des titres, ainsi que le tableau d'amortissement des diverses émissions devront être approuvés par le Ministre des Finances.

L'amortissement sera calculé de telle sorte que les sommes à recevoir annuellement du chef d'annuités couvrent les intérêts et les capitaux qui deviendront successivement exigibles.

CHAPITRE II. — *Délivrance des obligations visées.*

ART. 3. — Les obligations, après qu'elles auront été revêtues du visa de la Trésorerie, seront déposées dans la caisse de l'Etat pour le compte de la Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux.

Les capitaux versés sur actions payables comptant seront, conformément aux indications de la Société Nationale, déposés soit à la Caisse générale d'épargne, soit à la Banque Nationale.

ART. 4. — La délivrance des obligations et la remise des fonds dont il est question à l'article précédent seront autorisées par le Ministre des Finances ainsi qu'il suit :

25 0/0 du capital souscrit, dès l'octroi de la concession ;

50 0/0 sur le vu de certificats émanant de l'Administration des Ponts et Chaussées et constatant la valeur et le paiement des terrains acquis, des travaux faits et des approvisionnements transportés à pied d'œuvre ou dans un magasin spécial à la ligne ;

Le restant également sur le vu de certificats analogues émanant de l'Administration des Ponts et Chaussées, au fur et à mesure de la justification de l'emploi des derniers 25 0/0 du capital souscrit.

CHAPITRE III. — *Service de l'intérêt et de l'amortissement des obligations.*

ART. 5. — L'Etat fera à ses caisses, au lieu et place de la Société Nationale et comme son mandataire, le paiement des intérêts échus, ainsi que du capital des obligations amorties.

ART. 6. — La Société Nationale remettra, en nantissement, au Trésor, les titres d'annuités souscrits par les Communes et les Provinces en représentation desquels, des obligations seront visées par la Trésorerie.

ART. 7. — Les Provinces et les Communes qui voudront libérer leurs souscriptions d'actions par annuités délivreront, savoir :

A. — Les Provinces, des titres d'annuités réguliers en forme de mandats sur la caisse provinciale et payables aux échéances convenues ;

B. — Les Communes, des mandats de même formé ou, si cela est jugé nécessaire, des assignations régulières sur leur part du fonds communal.

ART. 8. — Quinze jours au moins avant l'échéance d'un terme d'intérêt et d'amortissement de ses obligations, la Société Nationale versera dans la Caisse de l'Etat une somme égale aux annuités dues pour cette échéance par les Communes et les Provinces.

Contre remise du récépissé de versement qui sera délivré de ce chef, le Trésor restituera à la Société Nationale les titres d'annuités engagés correspondants.

ART. 9. — De son côté, le Gouvernement délivrera à la Société Nationale une ordonnance de paiement en acquit de l'annuité due pour le même terme par l'Etat.

Cette ordonnance ne donnera lieu à aucune sortie matérielle de caisse. Après qu'elle aura été acquittée par la Société Nationale, le montant en sera transféré au fonds de tiers sous la rubrique : « Service des intérêts et de l'amortissement des obligations de la Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux ».

ART. 10. — Les assignations sur le fonds communal, portant l'acquit de la Société Nationale, seront transmises par elle, pour recouvrement, au directeur général de la Caisse générale d'épargne et de retraite qui, après en avoir prélevé le montant sur la quote-part des Communes dans ce fonds, les remettra au receveur communal comme numéraire.

ART. 11. — Les mandats émis directement à charge des receveurs communaux et provinciaux seront, à chaque échéance, échangés par les Provinces et les Communes contre des ordonnances de paiement au profit de la Société Nationale.

ART. 12. — Si les bénéfices de la Société Nationale sont suffisants pour couvrir les charges résultant du service des obligations, les mandats et assignations dont il s'agit seront délivrés, dûment acquittés, aux Provinces et aux Communes, contre des quittances de dividende.

CHAPITRE IV. — *Amortissement des obligations.*

ART. 13. — L'amortissement des obligations se fera, selon la nature des emprunts, soit par rachats à la Bourse, soit par voie de tirage au sort.

CHAPITRE V. — *Dispositions diverses.*

ART. 14. — Les paiements des coupons échus et des obligations amorties auront lieu sur présentation de bordereaux signés par les intéressés.

En cas de paiement de coupons ou de titres falsifiés, la perte sera supportée par la Société Nationale, à moins qu'il n'y ait faute lourde de la part des agents chargés du paiement.

ART. 15. — Les coupons payés et les obligations remboursées seront remis périodiquement à la Société Nationale qui en donnera décharge au Trésor.

Ils seront brûlés par ses soins, en présence d'un délégué du Gouvernement. Un exemplaire du procès-verbal constatant l'anéantissement des obligations sera remis au Trésor.

ART. 16. — Le montant des coupons d'intérêt qui n'auront pas été présentés au paiement, dans les cinq ans à compter de leur échéance, sera remis à la Société Nationale.

ART. 17. — Une somme annuelle à fixer par Notre Ministre des Finances sera versée au Trésor par la Société Nationale, pour indemniser l'État des frais que lui occasionneront le paiement et le contrôle des coupons et titres payés.

Donné à Ostende, le 6 juillet 1885.

LÉOPOLD.

ANNEXE IV

Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux. — Cahier des charges spécial n° 2 (1911). — Adjudication publique pour l'entreprise de l'entretien et de l'exploitation du chemin de fer vicinal de Saint-Trond à Herck-la-Ville.

ART. 1^{er}. — L'adjudication se fait aux clauses et conditions du cahier des charges n° 21 de 1902, pour autant qu'il n'y soit pas dérogé par le présent cahier des charges.

ART. 2. — La longueur approximative de la voie principale est de 17 kilomètres 150 mètres, y compris la section commune avec le chemin de fer vicinal de Saint-Trond à Oreye.

Le mesurage en sera fait contradictoirement dans les trois mois après la mise en exploitation.

Il portera sur la longueur de la voie principale comprise entre l'axe du garage d'origine, à Saint-Trond (dépôt vicinal), et l'axe du garage terminus, à Herck-la-Ville, à l'exclusion de toutes voies de manœuvre ou de service, de raccordement, etc.

C'est cette longueur qui servira de base pour le calcul de la recette brute kilométrique annuelle.

Dans les cas d'exploitation partielle prévus à l'article 7 du cahier des charges n° 21 de 1902, les longueurs servant de base pour le partage de la recette brute seront celles qui seront réellement exploitées, mesurées d'axe en axe des garages terminus.

ART. 3. — Le nombre des trains de voyageurs ou mixtes est fixé à cinq par jour, dans chaque sens, au minimum.

ART. 4. — Le matériel roulant qui sera mis à la disposition de l'adjudicataire à mesure des besoins comprendra :

- 3 locomotives ;
- 9 voitures ;
- 2 fourgons à bagages ;
- 30 wagons.

ART. 5. — Le cautionnement à déposer est fixé à 55.000 francs.

En même temps que leur soumission, les concurrents devront déposer, à titre de cautionnement préalable, la somme de 17.000 francs, à la caisse de la Société Nationale, rue de la Science, n° 14, à Bruxelles.

L'adjudicataire devra verser le complément du cautionnement comme il est indiqué ci-après :

17.000 francs cinq jours après qu'il aura reçu l'avis que sa soumission est approuvée ;

21.000 francs, pour solde, le jour de la mise en exploitation complète de la ligne.

Le cautionnement supplémentaire progressif prévu à l'article 36 du cahier des charges n° 21 de 1902 fera l'objet d'un compte courant distinct jusqu'à l'expiration du bail.

ART. 6. — Les dispositions de l'article 24 du cahier des charges n° 21 de 1902 seront applicables notamment aux installations qui seront communes : 1° à Saint-Trond, aux lignes de Saint-Trond à Herck-la-Ville, de Saint-Trond à Oreye, de Jodoigne-Tirlemont-Saint-Trond et de Hannut à Saint-Trond ; 2° à Herck-la-Ville et de Hasselt-Herck-la-Ville Haelen.

ART. 7. — En application de l'article 34 du cahier des charges n° 21 de 1902, l'adjudicataire ne pourra, en aucun cas, payer à ses agents des salaires inférieurs à 2 fr. 50 pour une journée normale de 10 heures de travail effectif.

ART. 8. — Les soumissions devront être remises à la poste le 18 février 1911, au plus tard (Article 42 du cahier des charges n° 21 de 1902.)

Bruxelles le 3 janvier 1911.

Le Directeur Général,
C. DE BURLET.

MODÈLE DE SOUMISSION

Je soussigné (*Nom, prénoms et qualité*), demeurant à..... et faisant élection de domicile à....., rue... .., n°....., ayant pris connaissance du cahier des charges et conditions générales n° 21 de 1902, de la Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux, relatif à la mise en adjudication de l'exploitation de ses lignes, ainsi que du cahier des charges spécial n° 2 de 1911, concernant le chemin de fer vicinal de Saint-Trond à Herck-la-Ville, m'engage sur mes biens, meubles et immeubles, à entretenir et à exploiter la ligne précitée, aux clauses et conditions desdits cahiers des charges, moyennant prélèvement à mon profit d'un tantième de..... 0/0 de la recette brute, étant entendu que ce tantième décroitra à raison d'un dixième par 100 francs d'excédent, au delà d'une recette brute kilométrique annuelle de 4.000 francs.

Fait à....., le..... 1911.

Le Soumissionnaire.

Vu :

Le Doyen de la Faculté,
P. CAUWÈS.

Vu :

Le Président de la thèse,
C. PERREAU.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1

PREMIÈRE PARTIE

LES VOIES FERRÉES D'INTÉRÊT LOCAL EN FRANCE. — LEUR RÉGIME FINANCIER. — LEUR FORME D'EXPLOI- TATION

CHAPITRE PREMIER. — Examen des lois de 1865 et de 1880.	15
SECTION I. — <i>La loi du 12 juillet 1865</i>	15
1 ^o Régime Financier.	15
2 ^o Mode d'Exploitation.	18
3 ^o Résultats de la loi de 1865	19
SECTION II. — <i>La loi du 11 juin 1880.</i>	23
1 ^o Régime Financier.	23
2 ^o Mode d'Exploitation.	34
3 ^o Résultats de la loi de 1880	40
CHAPITRE II. — Le nouveau régime des voies ferrées d'intérêt local en France. — Remaniements appor- tés à la loi de 1880. — Le projet de loi de 1908. .	55
SECTION I. — <i>Economie Générale du Projet</i>	55
SECTION II. — <i>Le Régime des Subventions de l'Etat dans le projet de loi de 1908</i>	60
SECTION III. — <i>Le Projet de loi de 1910 de la Commission des Travaux Publics de la Chambre</i>	83
1 ^o Variation des subventions par département	83
2 ^o Mode d'Exploitation.	97

DEUXIÈME PARTIE

LES CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT LOCAL EN BELGIQUE

CHAPITRE PREMIER. — La Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux	403
SECTION I. — <i>Historique</i>	403
SECTION II. — <i>La Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux. — Son organisation</i>	407
CHAPITRE II. — La Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux (<i>Suite</i>). — Son régime financier. — Son système d'exploitation.	419
SECTION I. — <i>Du Capital-Actions</i>	419
SECTION II. — <i>Du Capital-Obligations</i>	429
SECTION III. — <i>Du Mode d'exploitation</i>	436
Bilan au 31 décembre 1910 de la Société Nationale.	448

TROISIÈME PARTIE

COMPARAISON DES SYSTÈMES FRANÇAIS ET BELGE

CHAPITRE UNIQUE.	451
SECTION I. — <i>Considérations Générales</i>	451
1 ^o Création d'une Société Nationale Française de Chemins de fer d'intérêt local.	455
2 ^o Participation obligatoire des Communes	460
3 ^o Garantie donnée par l'Etat.	465
4 ^o Mode d'Exploitation. — Concession. — Affermage. — Régie	470
SECTION II. — <i>Conclusion</i>	479

ANNEXES

ANNEXE I. — Résumé Comparatif des Systèmes Français et Belge.	483
---	-----

ANNEXE II. — Statuts de la Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux.	186
ANNEXE III. — Arrêté Royal déterminant les conditions aux- quelles l'Etat Belge garantit le service des obligations de la Société Nationale	197
ANNEXE IV. — Cahier des charges spécial n° 2 pour l'affer- mage de l'exploitation d'une ligne vicinale belge.	201

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).
